

## Análise da futura Lei de servizos sociais de Andalucía

### Análisis de la futura Ley de servicios sociales de Andalucía

### Analysis of the future Law of Social Services of Andalusia



ANDREA GARRIDO JUNCAL

Profesora contratada interina de Dereito Administrativo  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
andrea.garrido@usc.es

Recibido: 15/11/2015 | Aceptado: 08/03/2016

**Resumo:** Preténdese ofrecer unha exposición panorámica das principais novidades que ofrece o Proxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía, atendendo ás alegacións presentadas no transcurso da súa elaboración e relacionando o proxecto normativo coa aprobación de Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, así como coa entrada en vigor da cuarta xeración de directivas comunitarias sobre contratación pública.

**Palabras clave:** servizos sociais, Andalucía, reforma local, concerto social, liberdade de empresa.

**Resumen:** Se pretende ofrecer una exposición panorámica de las principales novedades que ofrece el Proyecto de Ley de servicios sociales de Andalucía, atendiendo a las alegaciones presentadas en el transcurso de su elaboración y relacionando el proyecto normativo con la aprobación de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, así como con la entrada en vigor de la cuarta generación de directivas comunitarias sobre contratación pública.

**Palabras clave:** servicios sociales, Andalucía, reforma local, concierto social, libertad de empresa.

**Abstract:** This paper aims at giving a general overview of the main developments of the Bill of social services of Andalusia, taking into account not only the discussions conducted in the drafting process but also the Law 27/2013 of 27 December, on rationalization and sustainability of local government as well as the entry into force of the fourth generation of EU Directives on public procurement.

**Key words:** social services, Andalusia, local reform, social partnership, entrepreneurial freedom.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 A concepción dos servizos sociais en Andalucía. 3 As competencias das administracións en materia de servizos sociais. 4 A colaboración da iniciativa privada en materia de servizos sociais. 4.1 Límites á liberdade de empresa. 4.2 O concerto social. 5 Conclusións. 6 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

O 12 de xaneiro de 2016 o Consello de Goberno da Junta de Andalucía acorda aprobar o Proxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía (PLSSA), que, salvo desconformidade do Parlamento desta Comunidade Autónoma, substituirá a Lei 2/1988, do 4 de abril, de servizos sociais de Andalucía. En palabras da conselleira de Igualdade e Políticas Sociais, estamos ante unha «norma pioneira en España que converterá Andalucía na primeira Comunidade Autónoma que blinda con rango legal as coberturas básicas nesta materia, ademais de establecer novos dereitos como a libre elección». Anúnciase que o futuro texto legal introducirá, como principais novidades, «a ampliación de dereitos, o establecemento dun catálogo de prestacións básicas garantidas, que poderán ser exixibles pola cidadanía, a creación da Historia Social e da Tarxeta Social Dixital para cada persoa, e a constitución do Comité de Ética dos Servizos Sociais de Andalucía»<sup>1</sup>.

Ante as declaracións transcricas e, en particular, o uso do adxectivo “pioneira”, o propósito deste artigo é descubrir se realmente estamos ante unha regulación innovadora do cuarto pilar do Estado do benestar e, polo tanto, con capacidade para impulsar a cuarta xeración de leis autonómicas de servizos sociais. Nesta liña, é oportuno lembrar que o ordenamento xurídico aplicable a esta parcela da actividade administrativa se distingue por unha notable dinamicidade e unha excesiva dispersión. O feito de que este servizo público teña como misión mellorar a calidade de vida da cidadanía e de que a súa atención por parte dos responsables políticos se instrumentalice como reclamo electoral son, ao noso xuízo, as dúas razóns fundamentais que explican a constante intervención lexislativa neste ámbito.

Así as cousas, e trasladando as consideracións anteriores ao territorio andaluz, resulta obvio, tal como establece a exposición de motivos do proxecto normativo que analizamos nestas páxinas, que «o transcurso do tempo, a experiencia adquirida, a evolución da sociedade e a aparición de novas e crecentes necesidades fan aconsellable a aprobación dunha nova lei de servizos sociais que poida responder ás novas exixencias e lle permita ao sistema adaptarse mellor ás circunstancias actuais e ás previsións futuras». Agora ben, outro motivo que quizais podería explicar a presentación deste proxecto de lei son os resultados das últimas eleccións andaluzas, tras os cales o PSOE continúa gobernando sen unha maioría absoluta.

Despois destes comentarios iniciais, anunciamos que este estudo se sistematiza en tres partes. A primeira aborda a significación da terminoloxía «servizos sociais». A segunda trata a distribución competencial entre administracións nesta materia. E a terceira examina a regulación da iniciativa privada na provisión das prestacións dos servizos sociais, deténdose, polo menos superficialmente, en dous aspectos: un, os límites á liberdade de empresa; e outro, a introdución da figura do concerto social.

## 2 A CONCEPCIÓN DOS SERVIZOS SOCIAIS EN ANDALUCÍA

Na tarefa da conceptualización dos servizos sociais atopámonos, a pesar da familiaridade da expresión, ante un auténtico reto. Dado que os conceptos non constitúen meros actos da linguaxe no ordenamento xurídico e posúen unha capacidade para transformar as realidades a que se refiren, entendemos que a redución das vacilacións semánticas é un dos primeiros desafíos que cómpre afrontar. Resulta axeitado insistir en que o dereito positivo non sempre utiliza unha terminoloxía xuridicamente depurada. Sería inocente pensar que o poder lexislativo

emprega sempre un vocabulario exacto e academicamente rigoroso; ás veces si, outras non. Posto que os defectos ou a falta de finura na redacción dos textos normativos non afectan á súa validez, pero si teñen implicacións xurídicas, reiteramos a importancia do esclarecemento do significado da locución «servizos sociais»<sup>2</sup>.

Paralelamente, resaltamos que chama a atención que no artigo 2 do PLSSA, que leva o título de «Definicións», non se incluíse unha aclaración ao respecto<sup>3</sup>. Neste precepto, atopamos só unha alusión ás «prestacións dos servizos sociais». O título II do PLSSA dedícase a esclarecer a natureza xurídica, os principios reitores, a estrutura funcional e outros aspectos do «sistema público dos servizos sociais de Andalucía». Deste xeito, a primeira dúbida que nos xorde é se «os servizos sociais», «as prestacións dos servizos sociais» e «o sistema público dos servizos sociais» son tres denominacións que se poden utilizar de forma indistinta.

A exposición de motivos do PLSSA comeza sinalando: «Os servizos sociais son o conxunto de servizos, recursos e prestacións orientados a satisfacer o dereito de todas as persoas á protección social, nos termos recollidos nas leis, e teñen como finalidade a prevención, atención ou cobertura das necesidades individuais e sociais básicas das persoas no seu contorno, co fin de alcanzar ou mellorar o seu benestar. Estes servizos, configurados como un elemento esencial do Estado de benestar, están dirixidos a acadar o pleno desenvolvemento dos dereitos das persoas na sociedade e a promover a cohesión social e a solidariedade»<sup>4</sup>.

O artigo 2 do PLSSA establece que «as prestacións do sistema público de servizos sociais de Andalucía son as actuacións concretas e personalizadas que se ofrecen á persoa ou unidades de convivencia en resposta ás súas necesidades de atención»<sup>5</sup>.

O artigo 23 do PLSSA declara que «o sistema público de servizos sociais de Andalucía é o conxunto de servizos, recursos e prestacións das administracións públicas de Andalucía, orientados a garantir o dereito de todas as persoas en Andalucía á protección social, nos termos recollidos no Estatuto de autonomía para Andalucía, nesta lei e no resto da normativa vixente na materia».

A teor do exposto, consideramos que é relevante subliñar, en primeiro lugar, que os servizos sociais se describen como un conxunto de elementos (servizos, recursos e prestacións), entre os que sobresaen as últimas, xa que estas son obxecto dun amplo tratamento no capítulo II do título II do PLSSA. En segundo e último lugar, é pertinente anotar que non todos os servizos sociais –nin as prestacións que os integran– compoñen o chamado sistema público de servizos sociais e que o antedito dato é fundamental, pois a aplicación da futura lei gradúase en función diso. Do teor literal do artigo 3 do PLSS, dedúcese que o sometemento será pleno no caso de que os servizos sociais se inclúan no sistema público de servizos sociais de Andalucía e parcial no suposto de que os servizos sociais non se encadren no mencionado sistema<sup>6</sup>.

Coa intención de comprender a relación entre os servizos sociais e o sistema público de servizos sociais, importa realizar tamén unha lectura analítica do artigo 23 do PLSSA. Deste xeito, podemos concluír que o sistema público de servizos sociais é a suma de servizos, recursos e actividades que se ofrecen desde a Administración da Junta de Andalucía, desde as entidades locais desta Comunidade Autónoma, desde os entes instrumentais das dúas administracións territoriais anteriormente citadas e desde a iniciativa privada tras a formalización previa dun contrato público. Consecuentemente, é necesario pór de relevo que esta definición do sistema público de servizos sociais de Andalucía exclúe aqueles servizos que proveñen de entidades privadas ás que se lles conceden subvencións ou outras axudas públicas<sup>7</sup>.

### 3 AS COMPETENCIAS DAS ADMINISTRACIÓNS EN MATERIA DE SERVIZOS SOCIAIS

A Lei orgánica 2/2007, do 19 de marzo, de reforma do Estatuto de autonomía para Andalucía (en diante, EAA) dispón, no seu artigo 61.1, que lle «corresponde á Comunidade Autónoma a competencia exclusiva en materia de servizos sociais, que en todo caso inclúe: a) A regulación, ordenación e xestión de servizos sociais, as prestacións técnicas e as prestacións económicas con finalidade asistencial ou complementarias doutros sistemas de protección pública. b) A regulación e a aprobación de plans e programas específicos dirixidos a persoas e colectivos en situación de necesidade social. c) Institucións públicas de protección e tutela de persoas necesitadas de protección especial, incluída a creación de centros de axuda, reinserción e rehabilitación»<sup>8</sup>. A partir do título competencial reproducido, constatamos como a Comunidade Autónoma de Andalucía, igual que a Comunidade Autónoma de Cataluña<sup>9</sup>, atribúe para si unha ampla diversidade de potestades en relación cos servizos sociais, o cal motiva en numerosas ocasións unha conflictividade entre estas e o Estado. Para tales efectos, e a título meramente exemplificativo, podemos citar as sentenzas do Tribunal Constitucional 33/2014, do 27 de febreiro de 2014, e 78/2014, do 28 de maio de 2014, e a Sentenza da Sala do Contencioso-administrativo do Tribunal Supremo do 21 de maio de 2015, que resollen discrepancias sobre o encadramento competencial das subvencións.

O artigo 84 do EAA sinala, no seu apartado 1, que «a Comunidade Autónoma poderá organizar e administrar todos os servizos relacionados con educación, sanidade e servizos sociais e exercerá a tutela das institucións e entidades nestas materias, sen prexuízo da alta inspección do Estado, conducente ao cumprimento das funcións e competencias contidas neste artigo», e detalla, no apartado 2, que «a Comunidade Autónoma de Andalucía axustará o exercicio das competencias que asuma nas materias expresadas no apartado anterior a criterios de participación democrática de todos os interesados, así como dos sindicatos de traballadores e asociacións empresariais nos termos que a lei estableza». Respecto deste precepto, debemos facer dúas puntualizacións.

A primeira consiste en precisar que nin a actual lei de servizos sociais de Andalucía nin o corpo normativo que, en principio, a substituirá lle atribúen competencias en materia de inspección ao Estado. Non obstante, iso non quere dicir que a intervención estatal non se produza neste ámbito. Como explica a exposición de motivos do PLSSA, en virtude da asunción de competencias que a propia Constitución posibilita, a teor do disposto no seu artigo 148.1, as comunidades autónomas regularon e desenvolveron os servizos sociais, pero «reservándose no artigo 149.1.1 da Constitución, como competencia exclusiva do Estado, a regulación das condicións que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos seus dereitos e no cumprimento dos seus deberes constitucionais». Neste sentido, chámamos a atención a omisión doutro título competencial sobre o que a intervención do Estado nesta materia adoita fundamentarse, o artigo 149.1.17 da Carta Magna.

En segundo lugar, do preceptuado no artigo 85 do EAA é remarcable a importancia que reviste a participación dos interesados, os sindicatos dos traballadores e asociacións empresariais no exercicio das competencias referente aos servizos sociais. Unha das notas máis características das leis autonómicas de servizos sociais radica na inclusión dos principios que as inspiran. Na maioría dos casos esta inclusión lévase a cabo no propio articulado, onde non só se mencionan os principios, senón que se dá unha pequena explicación de cada un, normalmente da fina-

lidade que se persegue coa súa incorporación na normativa. Pois ben, entre estes principios, sempre figura o da participación. O PLSSA defíneo, no artigo 24, do seguinte xeito: «as administracións públicas actuarán baixo o principio da efectiva participación da cidadanía na toma de decisións e no desenvolvemento e avaliación das políticas sociais, prestando especial atención á poboación máis vulnerable, como son as persoas menores de idade, as persoas maiores e todas aquelas que teñan dificultades para facer valer a súa acción e opinión». Desde a nosa óptica persoal, o fincapé posto na teorización deste principio queda desvirtuado pola insignificancia das funcións atribuídas aos órganos que serven de canle para a participación<sup>10</sup>, os cales, ademais diso, nin sequera se convocan<sup>11</sup>.

Centrándonos nas competencias das entidades locais, cómpre sinalar que o EAA lles garante aos municipios un núcleo competencial propio que será exercido con plena autonomía con suxeición só aos controis de constitucionalidade e legalidade. Desta forma, o artigo 92.2.c) da norma institucional básica da Comunidade Autónoma de Andalucía establece que os concellos teñen, nos termos que determinen as leis, competencias propias sobre, entre outras materias, «a xestión dos servizos sociais comunitarios»<sup>12</sup>. Co fin de comprender a reserva que se realiza sobre a xestión destes servizos a favor dos concellos, resulta imprescindible entender con carácter previo cal é a súa estrutura funcional.

Os servizos sociais estrutúranse, desde as súas orixes e en todas as comunidades autónomas, en dous niveis de actuación: servizos sociais de base, básicos, xerais, comunitarios ou de atención primaria, e servizos sociais específicos, especializados ou de atención especializada<sup>13</sup>.

Interesa reparar en que aos primeiros se lles chama comunitarios porque son os primeiros servizos sociais que recibe calquera cidadán (van dirixidos ao conxunto da poboación) e a súa titularidade corresponderalle, con carácter predominante, aos municipios. Por outra banda, os servizos sociais especializados son aqueles cuxas prestacións implican intervencións de carácter sectorial, atendendo á tipoloxía das necesidades, e requiren unha especialización técnica ou a disposición duns recursos determinados. O acceso a eles producirase xeralmente por derivación dos servizos sociais comunitarios e a súa xestión recaerá xeralmente na Administración da Comunidade Autónoma.

De cara a evitar as duplicidades administrativas, o Consello de Concertación Local, que é un órgano adscrito á Consellaría de Administración Local e Relacións institucionais da Junta de Andalucía, informa de que, dado que a distribución competencial se asenta na distinción entre servizos sociais comunitarios e especializados, deberíase identificar de forma máis nítida cales destes servizos corresponden a un e outro espazo. Doutro xeito, desde o seu punto de vista, quedaría sempre a dúbida de se, por exemplo, un centro de día da terceira idade corresponde a unha ou outra categoría, xa que as funcións que se desenvolven nestes se poden encadrar abstractamente entre os que perseguen unhas e outras políticas. Este órgano observa que, hoxe en día, este tipo de centros están xestionados uns pola Junta de Andalucía e outros polas entidades locais con apoio na normativa actual e que esa situación se podería perpetuar coa normativa que se proxecta<sup>14</sup>. Por esta razón, recomenda que, para concretar que servizos e centros corresponden aos servizos sociais comunitarios ou aos especializados, sirva como exemplo o previsto no artigo 14 da Lei 6/1999, do 7 de xullo, de atención e protección ás persoas maiores de Andalucía<sup>15</sup>.

Para finalizar, a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (en diante, LRSAL), reabriu o debate sobre as competencias municipais en

materia de servizos sociais, ao prever a súa disposición transitoria segunda o traspaso dunha boa parte destas prestacións ás comunidades autónomas cunha dobre condicionalidade: unha formal (a data do 31 de decembro de 2015) e outra material (nos termos das normas reguladoras do sistema de financiamento autonómico e local). De todos os xeitos, ao non se aprobaren tales normas de financiamento, o prazo do 31 de decembro perde todo tipo de efecto<sup>16</sup>. Ben que o referido traspaso non se produciu, un sector doutrinal discutiu a viabilidade constitucional da súa proposta<sup>17</sup> e as comunidades autónomas procederon a desenvolver a LRSAL coa intención de aclarar o trato que se lle deberá dar ás competencias locais en materia de servizos sociais<sup>18</sup>. Sobre este asunto realízase, a continuación, unha apertada síntese. En primeiro lugar, en relación cos efectos das variacións do artigo 25 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (en diante, LBRL), rexéitase a súa interpretación rigorosamente literal, isto é, que o labor de concellos se deba reducir ás materias recollidas no apartado 2 deste precepto. En segundo lugar, ante a substitución da previsión «prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social» (apartado k) como competencia propia dos municipios polo enunciado «avaliación e información de situacións de necesidade social e a atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social» (apartado e) efectuada no artigo 25.2 da LBRL, insítese en que o lexislador estatal só pode recortar competencias municipais alí onde posúa algunha competencia específica. No caso dos servizos sociais, tratándose dunha competencia autonómica exclusiva, esta operación de recorte de competencias municipais unicamente poderían levala a cabo os lexisladores autonómicos. En terceiro lugar, atendendo á posible conversión das competencias propias que antes da LRSAL estaban conferidas aos municipios en competencias delegadas en virtude do artigo 27.3 c) da LBRL, é plausible a posición de subordinación dos municipios que postula a LRSAL. Na nova redacción do artigo 27 da LBRL, introdúcense novas e importantes exixencias para proceder á delegación de competencias estatais ou autonómicas nos municipios, entre as que podemos destacar que será preceptiva a correspondente dotación orzamentaria, a delegación deberá mellorar a eficiencia da xestión pública, contribuír a eliminar duplicidades administrativas e ser acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, a súa duración non será inferior a cinco anos e a Administración que delega reservará para si os mecanismos de control precisos para asegurar a axeitada prestación do servizo delegado.

No que atinxe ás competencias dos municipios en materia de servizos sociais, pódese dicir que, aínda que o lexislador estatal relativiza a regra da máxima proximidade como principio básico inspirador da distribución competencial mediante a aprobación da LRSAL, o lexislador andaluz pretende todo o contrario baixo o pretexto dunha maior eficacia e rendibilidade social dos recursos dispoñibles. Desta forma, o artigo 56 do PLSSA declara que son competencias propias dos municipios «as competencias xerais establecidas na Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, as que se determinan como competencias propias na Lei 5/2010, do 11 de xuño, e aquelas que así estean definidas pola normativa sectorial». Segundo este mesmo precepto, as ditas competencias serán exercidas polos municipios, por si mesmos ou asociados, ou a través das fórmulas de colaboración interadministrativa previstas na lexislación sobre réxime local. Coa pretensión de controlar o déficit público, o Estado suxire que a prestación dos servizos sociais, como un dos ámbitos materiais en que o municipio exercía competencias propias, pasase a ser unha competencia municipal exercida por delegación (apartado c do artigo 27.3 da LBRL). Pois ben, o artigo 56.5 do PLSSA establece: «Unha vez garantidos os servizos

sociais comunitarios no seu municipio, os Concellos, de acordo coa súa capacidade financeira, poderán prestar os servizos sociais especializados que consideren necesarios, de acordo cos requisitos previstos na lexislación estatal e autonómica no marco da planificación establecida pola Comunidade Autónoma, conforme o previsto na lexislación aplicable». A noso xuízo, esta previsión é outra mostra máis da falta de entendemento entre o Estado e as comunidades autónomas no concernente á identificación do chanzo administrativo máis eficiente para prestar os servizos sociais.

Como colofón, cabe anotar que, malia que os servizos sociais se estruturan en dous niveis de actuación, iso non impide a cohesión do dito servizo público. Os servizos sociais básicos e os servizos sociais especializados funcionarán de forma coordinada e con criterios de continuidade e complementariedade. Con este fin, o PLSSA aposta pola creación da Comisión de Coordinación e Colaboración dos Servizos Sociais (artigo 52), a asignación dun profesional de referencia para cada persoa ou unidade de convivencia que acceda ao sistema de servizos sociais (artigo 30), e dous instrumentos técnicos, a tarxeta social e a historia social (artigo 46). En consecuencia, cremos conveniente subliñar que, se o problema a erradicar é que varias administracións están a realizar as mesmas tarefas co conseguinte aumento do gasto público, existen outras solucións, ademais da redución das competencias municipais. Na nosa opinión, o Estado debería explorar outras alternativas para promover a súa idea “unha Administración, unha competencia” e ser consciente tamén da enorme influencia da potestade normativa autonómica nesa dirección. En resumo, o defecto da coordinación interadministrativa poderíase solucionar en certa medida, por exemplo, cunha descrición exacta das funcións dos servizos sociais básicos e dos servizos sociais especializados na normativa sectorial ou investigando as potencialidades da implantación da tarxeta social e a historia social.

## 4 A COLABORACIÓN DA INICIATIVA PRIVADA EN MATERIA DE SERVIZOS SOCIAIS

### 4.1 Límites á liberdade de empresa

O título IV do PLSSA aborda ao longo dos seus catro capítulos a regulación da iniciativa privada e da iniciativa social na provisión dos servizos sociais. Segundo relata a exposición de motivos do PLSSA, «esta regulación é novidosa en Andalucía xa que a Lei 2/1988, do 4 de abril, non entrou a ordenar este sector, recoñecendo en todo momento a liberdade de empresa». A pesar da reiteración do recoñecemento da libre actividade da iniciativa privada na prestación destes servizos no artigo 95 do PLSSA, o certo é que se imponen limitacións á libre competencia.

O Consello de Defensa da Competencia de Andalucía puxo de manifesto tres barreiras de acceso ao mercado: a obrigatoriedade da posesión de autorizacións e inscricións rexistradas para operar no sector sen unha motivación suficiente; as excesivas remisións a desenvolvementos regulamentarios cunha mingua na seguridade xurídica; e a concesión dun tratamento discriminatorio positivo a determinadas entidades privadas fronte a outras<sup>19</sup>.

#### **A) A obrigatoriedade de autorizacións e de inscricións nun rexistro de entidades, centros e servizos sociais**

En canto ao réxime de autorizacións, resulta interesante traer a colación o artigo 81 do PLSSA, que dispón, no apartado 1: «Os centros de servizos sociais comunitarios, os centros e servizos de día e os centros e servizos de atención residencial, mentres desenvolven algun-

has prestacións ligadas á saúde pública e por razóns imperiosas de interese xeral como son a seguridade e protección das persoas destinatarias, precisarán autorización administrativa, nos seguintes supostos: a) para a súa posta en funcionamento; b) para as modificacións substanciais que afecten á estrutura física das instalacións ou á estrutura funcional» e que sinala, no apartado 4: «Dado que concorren razóns imperiosas de interese xeral, transcorrido o prazo previsto regulamentariamente para resolver e notificar sobre a solicitude presentada, sen terse notificada a resolución expresa correspondente, as persoas interesadas poderán entender desestimadas as súas solicitudes».

Desde a perspectiva da Dirección Xeral de Planificación e Organización dos Servizos Públicos da Consellaría de Facenda e Administración pública da Junta de Andalucía<sup>20</sup> e do Gabinete Xurídico de Servizos Centrais da Junta de Andalucía<sup>21</sup>, a suxeición de determinados servizos sociais a unha autorización administrativa, así como a aplicación do silencio negativo, poden conculcar a Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior; a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado; e a Lei 3/2014, do 1 de outubro, de medidas normativas para reducir as trabas administrativas para as empresas. Na súa opinión, a dita actuación administrativa tería que estar xustificada sempre como un medio de intervención necesario e proporcionado, e as razóns imperiosas de interese xeral alegadas deberían ser minuciosamente detalladas.

Atendendo aos razoamentos esgrimidos, criticábase tamén o Rexistro de entidades, centros e servizos sociais, aínda que con algún leve matiz. Conforme o artigo 83 do PLSSA, tanto as entidades titulares ou prestadoras de servizos sociais como aquelas que desenvolvan programas e intervencións de servizos sociais e os centros ou servizos dependentes destas que obtivesen autorización administrativa, ou fosen obxecto de comunicación, están obrigadas a inscribirse neste rexistro. Ademais, advírtese que esta anotación constitúe unha condición ineludible para a celebración de concertos, a concesión de subvencións ou calquera clase de axuda da Administración da Junta de Andalucía.

En palabras do Gabinete Xurídico dos Servizos Centrais da Junta de Andalucía, o rexistro autonómico podería infrinxir o artigo 18.2 a) da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado<sup>22</sup>. Malia o dito, resáltase que a conexión entre as actuacións obxecto de subvención e os servizos sociais de Andalucía podería apoiar que algúns dos criterios de conexión territorial que se previsen para conceder as subvencións en cuestión non constituísen requisitos discriminatorios para obter vantaxes desde o punto de vista da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado. Neste sentido, unha mención especial merece o criterio interpretativo sentado na Resolución do 13 de outubro de 2014, da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias, pola que se ordena a publicación do Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación, Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación con esta última lei, publicado o 29 de outubro de 2014 no *Diario Oficial de Galicia*, e en virtude do cal, «en relación coas discrepancias manifestadas sobre o artigo 18.2.a), ambas as dúas partes coinciden en interpretar que o seu contido non obsta a que se poida exixir o exercicio dunha actividade económica no territorio para a obtención de vantaxes económicas vinculadas a políticas de fomento, sen que iso implique discriminación por razón da nacionalidade ou domicilio social da empresa». Sentado o anterior, o Gabinete Xurídico dos Servizos Centrais da Junta de Andalucía sostén que a procedencia do rexistro analizado dependerá de como este se delimite definitivamente.



Finalmente, resta apuntar que a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de unidade de mercado, exige tamén unha reconsideración acerca da existencia de dezasete réximes de rexistro, autorización e acreditación en España. Sería necesario quizais arbitrar medidas que corrixisen esta sobreaabundancia normativa que, na práctica, supón ter que someterse ata a dezasete regulacións distintas para operar no noso país. Coa finalidade de asegurar a libre circulación de bens e servizos por todo o territorio e de dar contido ao artigo 139 da CE, conviría, por exemplo, impulsar unha lei inspirada no principio de licenza única e lexislación de orixe. Baseándose nela, incentivaríase o investimento estranxeiro, aumentaríase a seguridade xurídica e as empresas beneficiaríanse das economías de escala. Agora ben, tampouco hai que pensar que a aplicación deste tipo de medidas está exenta de dificultades. En concreto, podería producirse un “dúmping regulatorio”, isto é, que todos os lexisladores autonómicos comezasen a competir en rebaixas intervencionistas para atraer a instalación dos operadores ao seu territorio, para que desde este poidan estender a súa actividade en todo o Estado xa libres de todo control ulterior<sup>23</sup>. Como manifestou o Consello Económico e Social, no seu Ditame 5/2013, «a posibilidade de ir cara a un proceso de homoxeneización normativa pode producir a converxencia cara a normativa de mínimos ou ausencia de norma e, ao establecer o principio de territorio de orixe, pódese introducir un incentivo á localización empresarial nos territorios con menor regulación ou con aquela máis favorable para a súa actividade».

### **B) As excesivas remisións a desenvolvementos regulamentarios**

En incontables ocasións, o PLSSA decide aprazar a regulación de relevantes cuestións á aprobación dunha norma de carácter regulamentario. Esta práctica deféndese alegando que o regulamento é a figura máis idónea para as regulacións pormenorizadas, como a das prestacións, e argumentando que o seu procedemento de modificación é menos ríxido que o dunha lei e, polo tanto, máis eficaz para adaptar as disposicións xurídicas á constante evolución das necesidades sociais. Agora ben, sen prexuízo da veracidade do explicado con anterioridade, non é posible esquecer os efectos nocivos da construción dun marco xurídico incompleto e impredecible.

Nesta dirección, cómpre rememorar que a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económicos mediu en 1997 os beneficios da aplicación da política de *better regulation* e, con posterioridade, no noso dereito interno, a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable, dedicou á mellora da calidade da regulación o seu capítulo I. A Comisión Nacional da Competencia insistiu igualmente, nun informe titulado «Traballando pola competencia. Recomendacións ás administracións públicas para unha regulación dos mercados máis eficiente e favorecedora da competencia», en que a dispersión de normas restaba transparencia e funcionaba como unha barreira de entrada ao mercado que protexía os xa establecidos en detrimento dos entrantes, menos coñecedores do marco normativo, das súas lagoas e das súas peculiaridades (p. 34). Polo tanto, e a xeito de resumo, non podemos acusar de exemplar o esquema regulatorio que se esboza co PLSSA e debера sopesarse a utilización das remisións normativas, máxime se estas son de carácter regulamentario.

### **C) A prioridade das entidades sociais fronte ás entidades mercantís**

O artigo 96 do PLSSA dispón: «a iniciativa privada, preferentemente a de carácter social, poderá colaborar coas administracións públicas de Andalucía para a provisión de prestacións de carácter público mediante calquera figura prevista no ordenamento xurídico, con suxeición aos obxectivos sinalados na planificación xeral da Junta de Andalucía». Non obstante, os efectos da antedita preferencia parecen acoutarse no precepto seguinte, en que se indica: «para o estable-

cemento dos concertos e os contratos previstos no apartado 1 deste artigo, as administracións públicas competentes daránlles prioridade, cando existan análogas condicións de eficacia, calidade e rendibilidade social, ás entidades da iniciativa social» (artigo 97.4).

A iniciativa social trae causa do libre desenvolvemento da personalidade (artigo 10 da CE), entronca co dereito de asociación (artigo 22 da CE) e co dereito de fundación (artigo 34 da CE), mesmo sen carácter exclusivo, e, dun xeito máis amplo, cos valores de solidariedade social que forman parte do ordenamento comunitario (artigo 9 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea). Por outra banda, a iniciativa mercantil atopa o seu fundamento na liberdade de exercicio profesional e de empresa (artigos 35 e 38 da CE), que, á súa vez, engarza coas liberdades económicas de establecemento e de prestación de servizos que garanten os Tratados da Unión Europea (artigos 26.2, 49, 56 e concordantes TFUE)<sup>24</sup>.

Apoiándose precisamente na fundamentación xurídica da iniciativa social, as leis autonómicas de servizos sociais optaron por recoñecerlle un papel privilexiado e un peso específico<sup>25</sup>. Nos últimos tempos, debateuse se as fórmulas de preferencia ou de reserva de contratos a favor das entidades sociais eran admisibles. Ao respecto, poden ser de grande utilidade as achegas do Ditame do Consello Económico e Social Vasco sobre o «Proxecto de decreto polo que se regula o réxime do concerto do sistema vasco dos servizos sociais», emitido o 29 de xuño de 2012, e o Informe 1/12, do 20 de novembro, relativo á «Aplicación de preferencias a favor de empresas vinculadas coa atención de persoas en situación de dependencia ou de reservas de contratos, ademais da establecida na disposición adicional sétima. Prestación de servizos sociais mediante convenio de colaboración», elaborado pola Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado.

O Ditame do Consello Económico e Social do País Vasco pronúnciase sobre o artigo 13 do Proxecto de decreto polo que se regula o réxime do concerto do sistema vasco dos servizos sociais, o cal declara que «as administracións públicas vascas reservarán a participación de polo menos un 30% sobre o total do importe orzamentario anual destinado á nova concertación de servizos sociais para as entidades de iniciativa social sen ánimo de lucro declaradas de interese social». O órgano consultivo advirte da falta de xustificación de tal disposición normativa, así como do perigo da súa inclusión. As súas concretas palabras ao respecto son: «Entendemos que esta reserva do importe orzamentario anual non se debe realizar sen analizarse as condicións de atención e calidade aplicables a cada concerto e, en todo caso, sempre atendendo ás consideracións de singularidade da actividade, especialización na atención aos colectivos a que se dirixa, carácter innovador e experimental, e carácter urxente do servizo. Ademais, debería preverse a posibilidade de inexistencia de entidades desas características en disposición de prestar o servizo, para garantir a continuidade ou creación deste por parte doutras entidades».

O Informe 1/12, do 20 de novembro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado resolve varias dúbidas referidas á aplicabilidade dos principios da Lei 39/2006, do 14 de decembro, de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia (en diante, LAPAD) aos contratos de xestión de servizos públicos. A LAPAD proclama, na súa exposición de motivos, que «é un feito indubidable que as entidades do terceiro sector de acción social veñen participando desde hai anos na atención ás persoas en situación de dependencia e apoiando o esforzo das familias e das corporacións locais neste ámbito. Estas entidades constitúen unha importante malla social que prevén os riscos de exclusión das persoas afectadas»; subscribe no seu artigo 3 n) que a lei se inspira na «participación do terceiro sector nos servizos e prestacións de promoción da autonomía persoal e atención á situación de

dependencia», e establece no seu artigo 16, apartados 2 e 4, que «as comunidades autónomas concretarán o réxime xurídico e as condicións de actuación dos centros privados concertados. Na súa incorporación á rede teranse en conta de xeito especial os correspondentes ao terceiro sector» e que «os poderes públicos promoverán a colaboración solidaria dos cidadáns coas persoas en situación de dependencia», a través da participación das organizacións de voluntarios e das entidades do terceiro sector».

Ao abeiro das precedentes frases inseridas no texto legal, a Federación Empresarial de Asociacións de Centros Especiais de Emprego avoga con innegable lóxica por defender unha adxudicación de contratos preferente ou unha reserva destes a favor das entidades do terceiro sector. Non obstante, a Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado rexeita estas accións argumentando non a derogación dos artigos da LAPAD, senón o seu carácter de lei especial. Desde o seu punto de vista, «nada hai que opor á vixencia do citado principio (artigo 3 n) da LAPAD). Agora ben, a súa aplicación no ámbito dos contratos de xestión de servizos públicos que formalicen as administracións públicas debe realizarse de forma compatible cos preceptos que regulan a contratación das administracións públicas en xeral e os do contrato de xestión de servizos públicos en particular. Desde esta perspectiva, artigos como os sinalados no escrito de consulta (actuais 150 e disposición adicional cuarta do Real decreto legislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de contratos do sector público) poden resultar útiles para facer efectiva a participación do terceiro sector nestes servizos. Respecto á cuestión formulada en concreto, relativa a se a aplicación da citada lei, polo seu carácter de lei especial, pode xustificar o outorgamento dalgunha forma de preferencia ou a reserva dalgúns contratos ás entidades do sector social, con independencia das posibilidades de reserva potestativa previstas na DA 7ª LCSP, a resposta debe ser negativa».

Tendo en conta a resposta negativa da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado, pensamos que resulta interesante realizar unha breve remisión ao sistema xurídico de Portugal, onde o artigo 82 da Constitución da República Portuguesa garante tres sectores de medios de produción: o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social<sup>26</sup>. Para Licínio Lopes Martins, as institucións particulares sen fins lucrativos foron obxecto dunha extensa intervención legislativa no dereito interno portugués, a cal é imprescindible cohonstar coa cuarta xeración de directivas comunitarias sobre contratación pública. A Directiva 2014/24/UE, do 26 de febreiro de 2014, sobre contratación pública, e pola que se derroga a Directiva 2004/18/CE, acolle a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea nunha dobre perspectiva: por un lado, a través da previsión de exclusións específicas do seu réxime, sendo inaplicable aos contratos asinados entre as organizacións sen fins lucrativos e a Administración pública e independentemente do seu valor<sup>27</sup>; por outro, a través dun réxime procedemental específico para a adxudicación dos contratos con esas mesmas organizacións<sup>28</sup>, pero que só terá que ser observado cando o seu valor sexa igual ou superior a un determinado límite financeiro (750 mil euros)<sup>29</sup>. Baseándose nos ditados do dereito comunitario e da Constitución da República Portuguesa<sup>30</sup>, este autor non ve razóns para que o lexislador nacional, no proceso de transposición, teña que mudar os particulares principios de cooperación entre o Estado e as entidades do sector social e solidario que se adoptaron na *Lei 30/2013, de 8 de maio, de bases da economía social*, e no *Decreto-lei 120/2015, de 30 de Junho*. En mérito do exposto, dedúcese que o próximo Código de contratos públicos de Portugal recollerá un réxime máis brando para a prestación dos chamados «servizos atinentes ás persoas»<sup>31</sup>.

No noso país, as regras da contratación pública aplicables aos servizos sociais non se flexibilizaron nin parece que se vaia facer<sup>32</sup>. Como prevén o Informe 1/12, do 20 de novembro, da Xunta Consultiva de Contratación Administrativa do Estado, as marxes de manobra dos poderes públicos márcasas primeiro o Real decreto legislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei de contratos do sector público (en diante, TRLCSP); isto é, o Estado e non as comunidades autónomas<sup>33</sup>. Aproveitando que actualmente está en trámite o Anteproxecto de lei de contratos do sector público, pensamos que é o momento de que o lexislador estatal asuma a tarefa de establecer unha regulación específica sobre os contratos nesta materia, afastada dunha perspectiva económica ou de mercado, pois este paso reclámase, ao noso entender, desde a lexislación autonómica sectorial, desde o novo paquete de directivas comunitarias sobre a contratación pública e desde a xurisprudencia comunitaria<sup>34</sup>.

## 4.2 O concerto social

A participación da iniciativa privada na provisión dos servizos do sistema de servizos sociais poderase efectuar acudindo á xestión indirecta prevista na lexislación xeral de contratación do sector público<sup>35</sup> ou recorrendo ao concerto social cuxo réxime se perfila no PLSSA e será completado regulamentariamente.

Dada a vocación de permanencia indefinida da lei proxectada, deberíase formular se é oportuno incluír, entre os requisitos de acceso ao réxime do concerto social, que as entidades solicitantes acrediten a súa presenza previa na zona en que se vaia prestar o servizo (artigo 101 do PLSSA). Tampouco nos parece acertado declarar que, no establecemento dos concertos sociais para a prestación dos servizos sociais, se atenderá ao arraigamento da persoa no ámbito de atención social (artigo 103 do PLSSA). Sería tamén axeitado reformular a inclusión da seguinte declaración: «as administracións públicas incorporarán, nos procedementos de adxudicación de contratos para a xestión de servizos do Catálogo de prestacións de servizos sociais de Andalucía cláusulas sociais (...), debendo outorgárselle unha consideración especial á presenza previa das entidades na zona en que se vaia prestar o servizo» (artigo 106.1 do PLSSA). As ditas previsións poderían chocar coa doutrina do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais. Numerosas resolucións deste órgano administrativo estiman que non se pode dar unha resposta xeral á admisión ou non dun suposto de arraigamento territorial, senón que se debe acudir ás prestacións propias de cada contrato para apreciar a súa xustificación<sup>36</sup>. En definitiva, a Administración contratante ten que avaliar en cada caso se a presenza da empresa licitadora no lugar en que se presta o servizo supón unha discriminación á hora de elixir a mellor oferta proporcionada ou desproporcionada.

## 5 CONCLUSIÓNS

O PLSSA non se pode cualificar como unha regulación innovadora do cuarto pilar do Estado do benestar. Na nosa opinión, o texto proposto “copia” o contido das últimas leis autonómicas ditadas en materia de servizos sociais sen valorar a posibilidade da súa mellora ou a adaptación aos recentes cambios normativos. Nos Estados como o noso, de estrutura territorial complexa, co obxectivo de lles ofrecer unhas prestacións aos cidadáns con eficacia e a un custo razoable, requírese un esforzo de coordinación e unha cooperación permanente entre todas as administracións e tamén se recomenda que as funcións de cada nivel administrativo estean clara-

mente definidas no marco xurídico. Ao fío do anterior, criticamos do PLSSA a ausencia dunha delimitación conceptual dos servizos sociais na parte dispositiva e a confusa distinción entre os servizos sociais comunitarios e os servizos sociais especializados. En último lugar, respecto das disposicións do PLSSA que afectan á iniciativa privada, insistimos na idea de que os poderes públicos deben garantir o principio de libre iniciativa económica. Ao abeiro deste principio, pódese discutir, en primeiro lugar, a existencia de dezasete réximes de rexistro, autorización e acreditación en España e, en segundo lugar, a incorporación de cláusulas de arraigamento territorial nos procedementos de contratación.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- Almeida Cerredá, M. 2014. «La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», en A. B. Casares Marcos (coord.), T. Quintana López (dir.), *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arias Martínez, M.ª A. 2014. «Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Revista de Administración Pública*, 194, 373-410.
- Arimany Lamoglia, E. 2009. «Público y privado en la Ley catalana de servicios sociales», *Cuadernos de Derecho Local*, 21, 156-180.
- Aymerich Cano, C. 2014. «Los servicios sociales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSA)», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 88, 333-366.
- Ciriza Ariztegui, L. e Purroy Irurzun, E. 2010. «La colaboración de las entidades de iniciativa social en la prestación de servicios sociales: análisis comparado de las leyes de servicios sociales», *Revista Tercer Sector*, 14, 159-165.
- Costa Gonçalves, P. 2016. *Direito dos Contratos Públicos*. Coimbra: Almedina.
- Gimeno Feliú, J.ª M. 2015 «La Contratación Pública en los contratos sanitarios y sociales», *Observatorio de la Contratación Pública*, <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.194/chk.2db1ece0e8318b305b9c49e70f9ca1ec> (20-01-2016).
- Gimeno Feliú, J.ª M. 2016 «Un paso firme en la construcción de una contratación pública socialmente responsable mediante colaboración con entidades sin ánimo de lucro en prestaciones sociales y sanitarias», *Observatorio de la Contratación Pública*, <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.232/relmenu.3/chk.4a30670fc07c63b53f7cecc2e60ad8dd> (10-02-2016).
- Jiménez Asensio, R. 2015 «¿Quién prestará los servicios sociales el 1 de enero de 2016?», <http://rafaeljimenezasensio.com/2015/11/08/quien-prestara-los-servicios-sociales-el-1-de-enero-de-2016/> (4-02-2016).
- Lopes Martins, L. 2014-2015 «Breves nótuas sobre o “novo estatuto” das institucións particulares de solidariedade social no Dereito nacional e no Dereito da Unio Europea», *Revista Cooperativismo e Economía Social*, 37, 139-164.
- Tornos Más, J. 2013 «La Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: una reforma discutible», <http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013/12/la-ley-202013-de-garantia-de-la-unidad.html> (20-01-2016).
- Villar Rojas, F. 2012 «La iniciativa privada y prestación de los servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales», en A. Ezquerro Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro*. Barcelona: Atelier.

## NOTAS

- 1 As declaracións da sesión do Consello de Goberno da Junta de Andalucía pódense consultar en <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/consejo/sesion/detalle/74046.html> (21-01-2016).
- 2 Para estes efectos, propónse, por exemplo, a seguinte definición. Os servizos sociais son un servizo público de carácter non monopolístico que inclúe prestacións técnicas, tecnolóxicas e económicas encamiñadas ao cumprimento de catro funcións: a promotora, a preventiva, a protectora e a asistencial.
- 3 Respecto desta crítica, que é formulada tamén polo Consello Económico e Social de Andalucía, a resposta que se ofrece é a seguinte: «estímase que, así como non é necesario definir nas correspondentes leis sectoriais conceptos como “saúde” ou “educación” ou “cultura”, tampouco o é reflectilo na lei de servizos sociais. Por outra banda, habería que pór de manifesto a dificultade de construír unha definición que abranga de xeito amplo e conciso todos os aspectos implicados nos servizos sociais. Sería unha definición máis teórica que empírica»

e máis axustada ao ámbito académico» (Véxase o Informe de valoración do Ditame 6/2015 do Consello Económico e Social de Andalucía ao Anteproxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía).

- 4 Cómpre establecer claramente que son os servizos sociais e, para estes efectos, pensamos que a exposición de motivos non é a parte máis axeitada, pois é conveniente que non teñen validez xurídica as declaracións efectuadas nos preámbulos das normas. (STC 31/2010, do 28 de xuño).
- 5 Consideramos que a reiteración desta definición no artigo 39.1 do PLSSA resulta superflua.
- 6 Segundo o artigo 3 do PLSSA, aos servizos sociais non integrados no sistema público seranlles de aplicación as disposicións que regulen:
  - a) Os dereitos e obrigas das persoas usuarias e profesionais que se definan.
  - b) A autorización, o rexistro e a inspección e control de entidades, servizos e centros como garantía do cumprimento dos requisitos materiais, funcionais e de persoal que lles sexan de aplicación.
  - c) O réxime de infraccións e sancións.
  - d) Aqueloutras disposicións que expresamente se establezan.
- 7 Esta concepción do sistema público de servizos sociais é máis restrinxida que a que figura, por exemplo, no artigo 4.1 da Lei 14/2010, do 16 de decembro, de servizos sociais de Castela-A Mancha, a cal indica: «O Sistema Público de Servizos Sociais está integrado polo conxunto de prestacións e equipamentos de titularidade pública organizados en rede, así como de titularidade privada cos que a Administración establece algunha forma de colaboración, das previstas nesta lei e na normativa que sexa de aplicación».
- 8 Os apartados 2, 3 e 4 deste artigo sinalan:
  - «2. Correspóndelle á Comunidade Autónoma a competencia exclusiva en materia de voluntariado, que inclúe, en todo caso, a definición da actividade e a regulación e a promoción das actuacións destinadas á solidariedade e á acción voluntaria que se executen individualmente ou a través de institucións públicas ou privadas.
  3. Correspóndelle á Comunidade Autónoma en materia de menores:
    - a) A competencia exclusiva en materia de protección de menores, que inclúe, en todo caso, a regulación do réxime de protección e das institucións públicas de protección e tutela dos menores desamparados, en situación de risco, e dos menores infractores, sen prexuízo do disposto na lexislación civil e penal.
    - b) A participación na elaboración e reforma da lexislación penal e procesual que incida na competencia de menores a través dos órganos e procedementos multilaterais a que se refire o apartado 1 do artigo 221 deste estatuto.
  4. Correspóndelle á Comunidade Autónoma a competencia exclusiva en materia de promoción das familias e da infancia, que, en todo caso, inclúe as medidas de protección social e a súa execución».
- 9 Véxase o artigo 166.1 da Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo, de reforma do Estatuto de autonomía de Cataluña.
- 10 Véxase o capítulo II do título I do PLSSA, dedicado á participación do cidadán.
- 11 Esta afirmación realízase no Informe do 18 de agosto de 2014, do Consello dos Consumidores e Usuarios de Andalucía ao Anteproxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía.
- 12 No mesmo sentido, o artigo 9.3 da Lei 5/2010, do 11 de xuño, de autonomía local de Andalucía, establece que, entre as competencias propias dos municipios, está «a xestión dos servizos sociais comunitarios, conforme o Plan e Mapa Rexional de Servizos Sociais de Andalucía, que inclúe:
  - a) Xestión das prestacións técnicas e económicas dos servizos sociais comunitarios.
  - b) Xestión do equipamento básico dos servizos sociais comunitarios.
  - c) Promoción de actividades de voluntariado social para a atención aos distintos colectivos, dentro do seu ámbito territorial».
- 13 O sistema galego de servizos sociais estrutúrase segundo dous niveis de actuación: servizos sociais comunitarios e servizos sociais especializados. Os primeiros comprenden, á súa vez, dúas modalidades: servizos sociais comunitarios básicos e servizos sociais comunitarios específicos (artigo 8.1 da Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia).
- 14 Véxase o acordo adoptado na sesión que tivo lugar o 23 de outubro de 2014.
- 15 Este precepto declara: «1. Os servizos sociais especializados, como instrumentos para a atención ás persoas maiores dirixidos a posibilitar a súa integración social, deberán procurar estruturarse nos ámbitos máis próximos ao cidadán, evitando situacións de desarraigamento, e estruturarase a través de:
  - Centros de día.
  - Unidades de estancias diúrnas.
  - Vivendas tuteladas.
  - Centros residenciais.
  - Outras alternativas.
 2. Os servizos sociais especializados tenderán a estruturarse nos ámbitos máis próximos ás persoas ás que lles prestan servizo, evitando situacións de desarraigamento».
- 16 Véxase Jiménez Asensio, 2015.
- 17 Remitímonos, entre outros, aos traballos de Almeida Cerredá, 2014; de Arias Martínez, 2014; e de Aymerich Cano, 2014.
- 18 Véxase o Decreto lei 7/2014, do 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da LRSAL.

- 19 Véxase o Informe núm. 09/2014, sobre o Anteproxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía.
- 20 Véxase o Informe do Anteproxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía do 29 de outubro de 2014.
- 21 Véxase o Informe SSP100017/15, sobre o Anteproxecto de Lei de servizos sociais de Andalucía.
- 22 Este precepto establece: «serán consideradas actuacións que limitan o libre establecemento e a libre circulación por non cumpriren os principios recollidos no capítulo II desta lei os actos, disposicións e medios de intervención das autoridades competentes que conteñan ou apliquen requisitos discriminatorios para o acceso a unha actividade económica ou o seu exercicio, para a obtención de vantaxes económicas ou para a adxudicación de contratos públicos, baseados directa ou indirectamente no lugar de residencia ou establecemento do operador. Entre estes requisitos inclúense, en particular: 1.º que o establecemento ou o domicilio social se atope no territorio da autoridade competente, ou que dispoña dun establecemento físico dentro do seu territorio; 2.º que o operador reside ou opere durante un determinado período de tempo nese territorio; 3.º que o operador estivese inscrito en rexistros do dito territorio; 4.º que o seu persoal, os que posúan a propiedade ou os membros dos órganos de administración, control ou goberno residan nese territorio ou reúnan condicións que directa ou indirectamente discriminen as persoas procedentes doutros lugares do territorio; 5.º que o operador deba realizar un curso de formación dentro do territorio da autoridade competente».
- 23 Véxase Tornos Más, 2013.
- 24 Véxase Villar Rojas, 2012:90.
- 25 A dita postura atopámola claramente reflectida, por exemplo, na Lei 12/2007, do 11 de outubro, de servizos sociais de Cataluña. Tanto no parágrafo final do apartado IV do preámbulo («é preciso recoñecer o papel esencial das entidades do terceiro sector na creación do modelo de servizos sociais en Cataluña e da extensa rede que poñen ao alcance das persoas en situación de exclusión social, de risco ou de vulnerabilidade. Por iso, cómpre garantir o establecemento dun modelo de cooperación e concertación público e privado que as fomenta e lles dea estabilidade»), como nunha multiplicidade dos seus preceptos, entre os que podemos destacar o artigo 78, que, a xeito de peche do título VI («Acción de fomento da iniciativa social»), proclama, nos seus dous primeiros parágrafos: «1. As entidades de iniciativa social son un elemento definitorio do sistema de servizos sociais e un elemento clave no fomento dos servizos sociais. 2. A Administración da Generalitat e os entes locais, para os efectos do establecido polo este título, deben fomentar de modo preferente a creación e participación das entidades sen ánimo de lucro na realización de actividades de servizos sociais». (Véxase Arimany Lamoglia, 2009:157).
- Outras leis autonómicas de servizos sociais consideran a colaboración da iniciativa social como un principio básico inspirador para a construción do sistema de servizos sociais ou como un obxectivo esencial da norma. Así o fan, a título exemplificativo, o artigo 5 da Lei 3/2003, do 10 de abril, do sistema de servizos sociais da Rexión de Murcia; o artigo 5 da Lei 5/2009, do 30 de xuño, de servizos sociais de Aragón; o artigo 2 da Lei foral 15/2006, do 14 de decembro, de servizos sociais de Navarra; o artigo 1 da Lei de Cantabria 2/2007, do 27 de marzo, de dereitos e servizos sociais; e o artigo 3 da Lei 4/2009, do 11 de xuño, de servizos sociais das Illas Baleares. (Véxase Ciriza Ariztegui e Purroy Irurzun, 2010:162-163).
- 26 O sector cooperativo e social comprende especificamente: «a) Os medios de produción de propiedade e administrados por cooperativas, en obediencia aos principios cooperativos, con suxeición ás especificacións establecidas pola lei para as cooperativas coa participación do público que se xustifica pola súa natureza especial; b) as instalacións de produción comunitaria, propiedade e xestionadas polas comunidades locais; c) os medios de produción suxeitos á explotación colectiva dos traballadores; d) os medios de produción de propiedade e administrados por persoas xurídicas, de carácter non lucrativo, que teñen como obxectivo da solidariedade social, a saber, a natureza recíproca das entidades de capital» (artigo 82.4).
- 27 O artigo 10 da Directiva 2014/24/UE declara, no seu apartado h), que «non se aplicará a aqueles contratos públicos de servizos para servizos de defensa civil, protección civil e prevención de riscos laborais prestados por organizacións ou asociacións sen ánimo de lucro e incluídos nos seguintes códigos CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9; 85143000-3, salvo os servizos de transporte en ambulancia de pacientes».
- Esta medida xustifícase no considerando 28 da Directiva 2014/24/UE do seguinte xeito: «Esta directiva non se debe aplicar a determinados servizos de emerxencia prestados por organizacións ou asociacións sen ánimo de lucro, xa que sería difícil preservar a especial natureza destas organizacións no caso de que os provedores de servizos tivesen que elixirse conforme os procedementos establecidos nesta directiva. Con todo, a exclusión non se debe ampliar máis alá do estritamente necesario».
- 28 Véxanse os artigos 74 a 77 da Directiva 2014/24/UE.
- 29 Véxase Lopes Martins, 2014-2015:146.
- 30 O artigo 63.5 exíxelle ao Estado «apoiar e supervisar, en virtude da lei, a actividade e o funcionamento das institucións privadas de solidariedade social e doutras de recoñecido interese público sen ánimo de lucro, na procura de obxectivos de solidariedade social indicados neste artigo, no apartado b) do núm. 2 do artigo 67, no artigo 6, no apartado e) do número 1 do artigo 70 e os artigos 71 e 72».
- 31 Sobre as innovacións máis significativas da Directiva 2014/24/UE, pode verse Costa Gonçalves, 2016:57-68.
- 32 O Anteproxecto de lei de contratos do sector público pódese consultar en <http://www.minhap.gov.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/NormasEnTramitacion/Paginas/normasentramitacion.aspx> Recoméndase ler a disposición adicional cuarta, que permite fixar porcentaxes mínimas de reserva do dereito a participar nos procedementos de adxudicación de determinados contratos ou de determinados lotes destes a centros especiais de emprego e a empresas de inserción reguladas na Lei 44/2007, do 13 de decembro, para a regulación do réxime das empresas de inserción.
- 33 Na mesma dirección, o Consello Consultivo de Andalucía afirma, no seu Ditame 826/2015, que non se pode perder de vista a regulación do lexislador básico, que, respectando as directivas, podería introducir solucións diferentes ou condicións máis exixentes para que poida operar a prioridade que se lles concede ás entidades de iniciativa social. A Sentenza do Tribunal Constitucional 84/2015, do 30 de abril, aconsella observar o resultado da transposición das directivas, e as novidades que o lexislador básico poida introducir desde a óptica propia das súas competencias na materia.
- 34 Véxase Gimeno Feliú, 2015. E tamén Gimeno Feliú, 2016.

- 35 Desde o punto de vista do dereito comunitario, non se reconece o xénero dos contratos de xestión de servizos públicos e, das diferentes especies que o integran no ordenamento xurídico español, só mereceu a atención a concesión. Por estas razóns, descoñécese o que pasará no futuro coas restantes figuras que conforman este contrato; concretamente, a xestión interesada, o concerto e a sociedade de economía mixta, unha vez que a transposición da cuarta xeración de directivas sobre contratación pública se produza, é dicir, falta saber se o Estado español cando traspoña o dereito comunitario seguirá considerando estas modalidades de xestión dos servizos públicos non existentes no ámbito europeo ou fará unha regulación verdadeiramente adaptada á normativa comunitaria.
- 36 Véxase o fundamento de dereito sexto da Resolución núm. 644/2015.