

El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España*

*The role of local authorities in the field
of social action in Spain*

Francisco Javier López Fernández**

RESUMEN

La intervención administrativa se ha desarrollado desde siglos a través de las entidades locales. Estas administraciones públicas se configuran como el medio idóneo para la prestación de servicios sociales debido sobre todo a su proximidad con el ciudadano y, por tanto, a los problemas reales de la población. Aún siendo la acción social una competencia autonómica, las entidades locales desempeñan por delegación importantes funciones en el desempeño de las tareas asistenciales, gozando de autonomía en la gestión de los recursos sociales y, en todo caso, previo cumplimiento de los requisitos jurídicos que exijan las normas reguladoras de acción social.

PALABRAS CLAVE: *Entidades locales, acción social, servicios sociales, gestión local, centros de servicios sociales.*

ABSTRACT

Administrative intervention has evolved, for centuries, through local authorities. These public authorities are the ideal means for providing social services, mainly due to its proximity to the citizen and therefore, to real problems of the population. Even though social action is an autonomous competition, local authorities play important functions in the field of care services, with autonomy in the management of social resources and after complying with legal requirements on social action.

KEY WORDS: *Local authorities, social action, social services, local management, social service centres.*

* Recibido: 18 de febrero de 2013. Aceptado: 2 de abril de 2013.

** Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Almería, España.
(lopezfernandezfranciscojavier@gmail.com).

Sumario

1. Antecedentes históricos en la prestación local de servicios sociales
2. La acción social en España
 - A) Concepto y naturaleza jurídica
 - B) Objetivos
 - C) Clasificación
3. El marco jurídico-social de la administración pública
 - A) Ámbito competencial local
 - B) Organización territorial
 - C) Organización funcional
4. Gestión local en la prestación de servicios sociales
 - A) Centros de servicios sociales
 - B) Servicios sociales
 - C) Formas de gestión
5. Perspectivas de futuro
6. Consideraciones finales

1. Antecedentes históricos en la prestación local de servicios sociales

Las necesidades sociales han sido un fenómeno vivo y constante a lo largo de la historia. Ello es así porque han evolucionado al mismo tiempo que cambiaban las sociedades, caracterizadas principalmente por periodos de pobreza y miseria, basados en la escasez de recursos. No obstante, la carencia de los recursos básicos para el sustento de la vida diaria no ha supuesto nunca el total desamparo de los más necesitados, pues siempre han existido algunos modos de solidaridad.

Si durante la Edad Media el único modo de solidaridad lo constituyó la caridad,¹ fundamentada en razones estrictamente religiosas y favorecida principalmente por la Iglesia, será durante la Edad Moderna cuando la pobreza deje de ser considerada como “virtud”,² para ser tratada como una realidad social, cuestión que preocupará con celo a los poderes públicos, que mostrarán un marcado interés por la ordenación y reglamentación de la mendicidad. Sobre esta cues-

¹ Vid. ARENAL, CONCEPCIÓN. *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, Madrid, 1861, p. 43. Esta autora define la caridad como “la compasión, filosófica, de auxiliar al desdichado por amor a la humanidad, y la conciencia de su dignidad y de su derecho”.

² Vid. ARIAS MIRANDA, JOSÉ. *Reseña histórica de la beneficencia española*, Imprenta del Colegio de Sordomudos y de Ciegos, Madrid, 1862, p. 30.

ción, las entidades locales cobrarán un peso específico al auxiliar al poder central en las diferentes formas de intervención para paliar las necesidades sociales.

De este modo, las entidades locales participaban en la prestación de recursos sociales, como fue el caso de la denominada “ayuda domiciliaria a pobres vergonzantes”. Éstos eran aquellos pobres que no podían pedir limosna de puerta en puerta y, por lo tanto, necesitaban de otras personas, en este caso personas nombradas por el ayuntamiento, que pedirían por ellos mediante turnos.³ Asimismo, debo destacar que las principales actuaciones por parte de las entidades locales se centraban en el control y supervisión de quienes haciéndose pasar por pobres, en realidad eran meros vagabundos “baldíos u holgazanes”.⁴ Por tanto, en un intento por evitar engaños y estafas se encomendaba a los alcaldes, corregidores, justicias y a los curas, controlar que las cédulas o licencias de pedir limosnas se concedieran a los verdaderamente pobres y necesitados.

Con el paso del tiempo, las funciones de las entidades locales respecto a la prestación de recursos no cambiaron en exceso. Un ejemplo de ello lo representan las llamadas “diputaciones de barrio”, que constituyen una de las figuras más representativas en materia social durante el siglo XVIII. Fue creada mediante Real Orden de 30 de marzo de 1778, en tiempos de Carlos III, y su objetivo principal era la asistencia a domicilio de las personas necesitadas. Se organizaban en barrios, del que formaba parte el alcalde del respectivo barrio, y tenían como función principal la de convertirse en “agentes del orden”, pues su cercanía con el pueblo, debido al socorro que prestaban dentro de los domicilios de las personas, les hacían ser más próximos a los verdaderos problemas sociales de los vecinos. De este modo, podían ayudar de una forma más eficiente, descubriendo a los ociosos, que en su tarea de evadir el trabajo, se les mandaba a los hospicios.⁵

Pero, sin duda alguna, donde las entidades locales cobrarán un mayor protagonismo será durante el siglo XIX, momento en el que se produce la legalización de las medidas de carácter público, a través de la publicación de la Constitución de 1812 y posteriores leyes generales de beneficencia, motivados por la concepción de que los problemas sociales son cuestiones de orden público.⁶ Durante este periodo se había producido el fin de la hegemonía eclesiástica en el desempeño de tareas asistenciales, a lo que habían contribuido notablemente los procesos

³ Vid. *Novísima Recopilación* VII, título XXXIX, L. XI y XIV.

⁴ Vid. DE SOTO, DOMINGO. *La causa de los pobres*, San Esteban, Salamanca, 2006, p. 51.

⁵ Vid. PÉREZ GÁLVEZ, JUAN FRANCISCO. “Régimen jurídico de la beneficencia y atención a los invidentes españoles en el siglo XIX”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 59, 2005, p. 303; ALEMÁN BRACHO, CARMEN y FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS. *Introducción a los servicios sociales*, UNED, Madrid, 2004, pp. 114-121.

⁶ Vid. LÓPEZ FERNÁNDEZ, FRANCISCO JAVIER. “La acción social en la Constitución Española de 1812 y su posterior legalización a través de medidas de carácter público”, en *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA)*, No. 10, 2011, pp. 343-382.

desamortizadores de Mendizábal (1836) y Madoz (1855).⁷ La Constitución de 1812 sienta las bases de un sistema de beneficencia pública caracterizado por la intervención de la administración pública (Poder Ejecutivo) tanto en la creación y organización, como en el control y supervisión de un sistema social mantenido mediante caudales públicos y cuyo objetivo es la atención de los necesitados. A pesar de que son escasas las referencias sobre la beneficencia en su articulado, sí debo destacar cómo la Constitución de 1812 encomienda a las entidades locales, concretamente a los ayuntamientos y diputaciones, determinadas competencias en materia social, a través de funciones principalmente de control y supervisión.⁸

No obstante, habrá que esperar hasta 1822, momento en el que se publica la Ley General de Beneficencia Pública, para encontrar una disposición jurídica que verdaderamente desarrollara los preceptos contenidos en la Constitución de 1812. Es ahora cuando las entidades locales cobrarán un peso específico, pues es a ellas a quienes se les encomiendan, entre otras, las siguientes funciones:

- a) La de supervisar los establecimientos de beneficencia en cuestiones de buena administración, legalidad, cuentas y contabilidad, y organizativas.⁹
- b) Creación y modificación o supresión de nuevos centros.
- c) Formar el presupuesto de gastos y estadística y la presentación de fondos invertidos para su posterior control por el ayuntamiento (artículo 12 de la Ley). De esta forma, se aprecia el control absoluto en la gestión de la beneficencia a través de los respectivos ayuntamientos, lo cual provocaría a la postre la inoperancia del sistema, por su excesivo carácter descentralizador.¹⁰

Sin embargo, el desarrollo posterior de la beneficencia y, en consecuencia, las funciones de las entidades locales en materia social fueron en detrimento. La

⁷ Vid. MARTÍN-RETORTILLO, CIRILO. "La desamortización y los municipios rurales", en *Revista de Estudios Agrosociales*, No. 6, 1954, p. 86.

⁸ Vid. Constitución Española de 1812, artículo 321: "Estará a cargo de los Ayuntamientos: [...] Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban". Artículo 335: "Tocará a estas Diputaciones: [...] Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que, con su visto bueno, recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos [...]. Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren".

⁹ Vid. PÉREZ GÁLVEZ, JUAN FRANCISCO. *La Organización Nacional de Ciegos Españoles ONCE (Corporación de derecho público, de carácter social)*, Fundación ONCE, Madrid, 2006, pp. 75-92. Este autor señala que la intervención administrativa se manifestaba "en la reconversión de establecimientos de beneficencia de carácter particular, en establecimientos públicos, mediante las correspondientes indemnizaciones a los patronos de los mismos".

¹⁰ Vid. ALONSO SECO, JOSÉ MARÍA y GONZALO GONZÁLEZ, BERNARDO. *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2000, p. 76.

publicación de la Ley General de Beneficencia de 1849 y el Reglamento de 1852 no hicieron sino afianzar el establecimiento del sistema de beneficencia, al considerar los servicios que se prestan como públicos. No obstante, desde el punto de vista competencial, se produjo una cierta estatalización de la beneficencia, lo cual se muestra al reservar su dirección al gobierno (artículo 4 de la Ley), a través del Ministerio de Gobernación (artículo 29 del Reglamento), acaparando funciones que anteriormente estaban descentralizadas. Aún así, las entidades locales ostentarán todavía algunas funciones de consulta y asesoramiento y también en la gestión de los establecimientos de beneficencia.

Pocas novedades se produjeron en los últimos años del siglo XIX, en el que las competencias de las entidades locales estaban siempre supeditadas a la supervisión efectuada por el gobierno.

Durante el siglo XX, el carácter centralizador de las prestaciones sociales seguirá siendo la nota característica. Las entidades locales, representadas por las juntas provinciales y municipales de beneficencia, seguirán ostentando competencias más próximas al control y supervisión, y en todo caso, aquellas funciones que les encomiende el gobierno de forma expresa respecto al patronazgo y administración de las fundaciones instituidas, muy especialmente la inspección para que las mismas respeten las prescripciones legales.¹¹ Con posterioridad, la Ley Municipal del 31 de diciembre de 1935,¹² por la que se dispuso —en el ejercicio del principio de autonomía local—, como materias atribuidas a la jurisdicción municipal, la ejecución de obras y servicios, en sus aspectos fundamentales de administración, concesión, contratación y municipalización, comprendiéndose en particular: “La asistencia pública y social; la protección y corrección de menores y la prevención y represión de la mendicidad y vagancia” (artículo 102, inciso e).

Durante la dictadura del general Franco, la acción social se caracteriza fundamentalmente por una cobertura pública escasa, donde únicamente existían algunos sistemas de previsión y una acción eminentemente privada en relación con la prestación de asistencia social. El sistema de beneficencia pública era llevado a cabo, bien a través de las administraciones locales,¹³ que lo gestionaban de forma

¹¹ Vid. Decreto del 25 de mayo de 1931, relativo a la reorganización y funciones de la Junta Superior de Beneficencia y a la constitución y funcionamiento de las Juntas Provinciales de Beneficencia (*Gaceta de Madrid* del 26 de mayo de 1931, No. 146).

¹² Ley Municipal del 31 de octubre de 1935 (*Gaceta de Madrid, Diario Oficial de la República*, del 3 de noviembre de 1935, No. 307).

¹³ Debo recordar en este punto que la beneficencia había sido atribuida tanto a las diputaciones como a los ayuntamientos a través de las diferentes legislaciones durante los siglos XIX y XX. La Ley de Régimen Local del 24 de junio de 1955 atribuye a los municipios la obligación de contar con servicios asistenciales a la población y con bastante amplitud. En el artículo 101 se contiene un catálogo de cometidos que incluye tanto la beneficencia (aún denominada así) como, en particular, protección de menores, prevención y represión de la mendicidad y albergues para transeúntes, etcétera.

independiente, aunque con cierto control por el Estado central —como no podía ser de otra forma—, atendiendo al sistema político imperante, o bien a través de instituciones vinculadas en cierta medida con el poder estatal, como, por un lado, es el caso de la Iglesia católica o, por otro lado, la Falange Española a través de sus organizaciones especializadas, como el sindicato único y obligatorio, el frente de juventudes y la sección femenina.¹⁴ Los últimos años de la dictadura (años sesenta) se caracterizarán básicamente por un mayor intervencionismo del Poder Ejecutivo en los distintos sectores.

La publicación de la Constitución Española de 1978 supuso la instauración de un nuevo sistema político y, con ello, la organización de un nuevo marco competencial en materia social. En consecuencia, el papel a desempeñar por las entidades locales vendrá determinado por las normas jurídicas publicadas desde entonces, razón por la cual me remito a los próximos epígrafes, donde se analizará esta materia.

2. La acción social en España

A) *Concepto y naturaleza jurídica*

En las últimas décadas se ha producido una evolución notable en la organización de la acción social en España. Esta organización se ha caracterizado por la superación de los conceptos tradicionales de asistencia social o beneficencia, para configurar un nuevo sistema público que se preocupará, de forma paulatina, del bienestar de todos los ciudadanos.

La acción social comprende todas aquellas actuaciones desarrolladas por distintos actores sociales que, a través de diferentes formas de gestión pública y privada, tienden a la cobertura de las necesidades sociales individuales, así como aquellas otras que persiguen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, logrando salvar las desigualdades sociales y contribuyendo al bienestar social de toda la población.

Esta definición nos permite entender su naturaleza jurídica, al trascender de la mera actividad de servicio público, para adquirir un sentido más amplio que aquel que se concibe solamente por actividades prestacionales. Por este motivo, coincidiré con quienes han afirmado¹⁵ que la naturaleza jurídica de la

¹⁴ Vid. SANZ CINTORA, ÁNGEL. "Acción social y trabajo social en España. Una revisión histórica", en *Acciones e Investigaciones Sociales*, 13, 2001, p. 12.

¹⁵ Vid. BELTRÁN AGUIRRE, JUAN LUIS. *El régimen jurídico de la acción social pública*, Instituto Vasco de la Administración Pública, Bilbao, 1992, pp. 71-78 y 378.

acción social pública es más que la simple consideración de la misma como una actividad prestacional, pues abarca otras actuaciones públicas o de intervención administrativa, como es el caso de actividades de fomento, que se manifiestan a través de subvenciones públicas, y actividades limitadoras, a través de autorizaciones administrativas (para la creación, construcción, modificación, cierre o cese de centros, servicios y establecimientos de servicios sociales), actuaciones inspectoras, de planificación o sancionadoras de los recursos creados.

B) *Objetivos*

La acción social comprende un ámbito de actuación muy amplio, lo que conlleva una enorme variedad de objetivos a cumplir. En primer lugar, quiero destacar a la acción social como una actividad prestacional, al comprender la prestación de una serie de recursos públicos para todos los ciudadanos, compuesta por prestaciones de carácter técnico, económico y tecnológico. Estos recursos son prestados por las administraciones públicas, tanto a nivel central como autonómico y local, ya sea de forma directa, a través de sus propios órganos de gestión, o bien de forma indirecta, mediante diversas fórmulas administrativas que permiten la gestión de los recursos sociales por parte de entidades privadas.

En segundo lugar, la acción social es una actividad de promoción, ya que otorga determinados incentivos económicos a las distintas entidades de acción social que intervienen en la prestación de servicios y/o en la gestión de los centros o establecimientos de servicios sociales. Por este motivo, su objetivo constituye la promoción de las distintas entidades de iniciativa social, así como el voluntariado social, cobrando cada vez un mayor peso el denominado “tercer sector”.

En tercer lugar, la acción social es un importante instrumento de planificación, ordenación y cooperación administrativa. Debe indicarse en este momento que el incremento de las necesidades sociales por parte de la población, el número variado de recursos que la administración pública ofrece a los ciudadanos, y el aumento de actores que intervienen en este ámbito hacen necesario, por parte de los poderes públicos, el planificar y ordenar de forma eficiente el conjunto de prestaciones¹⁶ que en esta materia sean necesarias para dar cobertura

¹⁶ En este caso, para una mejor organización de los recursos de carácter social, será frecuente encontrar un catálogo o cartera de servicios sociales donde se detallen las prestaciones a las que se tiene derecho, junto a los requisitos, características y demás cuestiones que regulen dichos contenidos. A modo de ejemplo, véase la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria (BOCA del 3 de abril de 2007, No. 66), artículos 25 a 27.

a los ciudadanos de su ámbito territorial y, en consecuencia, eliminar posibles desequilibrios territoriales.

En cuarto lugar, es importante destacar como objetivo de la acción social, la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad. Las administraciones públicas desarrollan actuaciones de protección a través de diferentes programas diseñados para posibilitar la igualdad de oportunidades a aquellos sectores que, ante una situación de necesidad, puedan verse en un estado de desventaja que la administración debe corregir.

Por último, la acción social también persigue una eficaz prestación de los recursos de los cuales se compone. Para ello es imprescindible que la administración pública ejerza una importante labor de limitación de los derechos de los particulares en la gestión de los recursos sociales. Esta intervención se concreta a través de la exigencia de una serie de autorizaciones administrativas, la obligación de inscripción en un registro de naturaleza pública, la acreditación administrativa, así como la supervisión, control e inspección de los recursos creados, para garantizar que las entidades intervinientes en dicho ámbito actúen conforme a la legislación vigente.

c) *Clasificación*

En la acción social se pueden distinguir tres tipos de acción social diferentes: la acción social pública, la privada y la informal. La acción social pública se definirá como el conjunto de actuaciones que desde los poderes públicos se desarrolla en beneficio tanto de las personas consideradas en su esfera individual, como aquellas otras consideradas como miembros de un colectivo social que son objeto de marginación y exclusión por determinadas desigualdades sociales. Lo que verdaderamente caracteriza a este tipo de acción social es la intervención de la administración pública estatal, autonómica y local, en la prestación de recursos sociales, poniendo en marcha determinados mecanismos de asistencia, a través de un variadísimo conjunto de actuaciones como las citadas en el epígrafe anterior.

La acción social privada se fundamenta en la intervención que desde actores privados se realiza en la prestación de recursos sociales. Esta acción social contribuye notablemente en la gestión de dichos recursos, máxime cuando la propia administración pública se ve incapaz de dar cobertura suficiente a las necesidades de la población. Por tanto, nada impide que otros sujetos distintos a la administración pública puedan participar en este ámbito, aun a pesar del carácter y responsabilidad pública de las prestaciones y del interés general de

la población. En este sentido, actuarán en este ámbito determinadas entidades mercantiles (personas físicas o jurídicas), cuyos beneficios económicos son de carácter particular, y un variado y extenso grupo de organizaciones sin ánimo de lucro, con denominaciones heterogéneas, que conforman el denominado como “tercer sector”.¹⁷

Por último, también se puede hablar de una acción social informal, que podría definirse como aquellas actuaciones que, desde el ámbito estrictamente familiar y/o en su caso amistoso o vecinal,¹⁸ se prestan a aquellas personas que padecen ciertas necesidades de carácter personal.¹⁹ Es evidente que este tipo de acción social se manifiesta a escala menor que las anteriores; sin embargo, es la primera actuación en mostrar su aparición, por cuanto la familia (y especialmente las mujeres en el seno de las mismas)²⁰ ostenta un arraigo, desde antaño, muy especial que intenta dar cobertura a los posibles problemas de los miembros que las forman a través de sus propios medios.

3. El marco jurídico-social de la administración pública

La Constitución Española de 1978 supuso un importante cambio respecto a la acción social, ya que configuraba un modelo de Estado totalmente nuevo, basado en el Estado social. Son muchas las referencias constitucionales donde se plasma este principio. El hecho de que el artículo 1.1 del texto constitucional califique al Estado como “social”, conlleva inexorablemente la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo un decidido intervencionismo público, a través de la promoción y dotación de todos los recursos necesarios, con el objetivo de conseguir articular numerosos derechos de carácter social para los ciudadanos.

Este artículo se encuentra conectado con otros preceptos constitucionales que dan soporte a la estructuración de toda una red social sobre la que se asienta la configuración de un sistema público de acción social. Así, por ejemplo, el artículo 9.2 de la Constitución es un mandato dirigido a los poderes públicos para hacer efectiva la “igualdad sustancial” de todos los ciudadanos y de los grupos en los que ellos se integran.²¹ También se establece el mandato genérico de la

¹⁷ Vid. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia (DOG del 18 de diciembre de 2008, No. 245), artículo 29.2.

¹⁸ CASADO, DEMETRIO. *Introducción a los servicios sociales*, Acebo, Madrid, 1991, p. 25.

¹⁹ JOHNSON, NORMAN. *El Estado de bienestar en transición*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 97.

²⁰ ALEMÁN BRACHO, CARMEN. “La familia, prestadora y destinataria de prestaciones”, y MORENO REBATO, MAR. “La protección de la tercera edad”, ambos en *Documentación Administrativa*, No. 271-272, 2005, pp. 243 y 272, respectivamente.

²¹ CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. y BARRANCO VELA, RAFAEL. *Competencias locales en materia de servicios locales. Marco jurídico competencial en la actividad prestacional*, CEMCI, Granada, 1994, p. 44; BARRANCO VELA, RAFAEL y MARTÍNEZ MADUEÑO,

acción positiva en el artículo 14 del mismo texto constitucional, con el fin de establecer la “igualdad formal”, sin que pueda prevalecer discriminación alguna, entre otras, por la “condición o circunstancia personal o social”. De igual modo, también se nos obliga a interpretar las normas según los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (artículo 10 de la Constitución).

Pero, sin duda alguna, cobran una especial importancia los principios configuradores de la intervención administrativa en el ámbito social a través de lo contenido en el capítulo III del título I de la Constitución Española de 1978, al regular un variado conjunto de derechos sociales y económicos encuadrados bajo la rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica”, comprendiendo los artículos 39 a 52.²² En estos artículos se consagra de forma específica un mandato de actuación que identifica tareas que necesariamente ha de cumplir el Estado (en sentido amplio), ejerciéndose a través de un intervencionismo de los poderes públicos (legislador), basado en la consecución de todas aquellas políticas públicas que la norma constitucional recoge.²³ Al mismo tiempo, el mandato favorable a dichos principios ya contiene en sí la prohibición

ISABEL. *Legislación básica sobre servicios sociales*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 26; ALEMÁN BRACHO, CARMEN. *El sistema público de servicios sociales*, Impredisur, Granada, 1991, p. 182; HIDALGO LAVIÉ, ALFREDO, “El marco jurídico-administrativo de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma Andaluza”, en *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, No. 4, 1996, p. 212.

²² Los artículos que consagran la asistencia social en el marco constitucional serían los siguientes:

Artículo 39.1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Artículo 39.4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Artículo 40.1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica [...].

Artículo 42. El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia su retorno.

Artículo 49. Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos.

Artículo 50. Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

También se deben destacar otros artículos relacionados con la acción social, como el derecho de reinserción social para los presos (artículo 25), el derecho a la educación (artículo 27), el régimen público de seguridad social (artículo 41), el derecho a la protección de la salud (artículo 43), el derecho al medio ambiente y mejora de la calidad de vida (artículo 45), o finalmente, el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47).

²³ Vid. DE PALMA DEL TESO, ANGELES. “El contrato asistencial de derecho administrativo. Los servicios sociales de atención a la tercera edad en Cataluña”, en *Revista Jurídica de Cataluña*, No. 3, 2000, p. 45: “Ello significa que el legislador tiene la obligación de desarrollar los referidos principios y traducir los derechos sociales en derechos subjetivos perfectos, exigibles judicialmente”.

de cualquier actuación estatal que perjudique aquéllos²⁴ y, por supuesto, resulta incuestionable el valor normativo de tales preceptos constitucionales,²⁵ superada la concepción de meras declaraciones programáticas. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al declarar que estos principios rectores constituyen auténticas normas jurídicas vinculantes para los poderes públicos y, por tanto, orientarán la actuación o intervención de la acción del Estado como fines que él mismo persigue.²⁶

Por último, es necesario destacar en este apartado el singular sistema de distribución de competencias que señala la Constitución Española de 1978, para determinar inicialmente el ámbito competencial de las administraciones públicas y, en consecuencia, qué lugar ocupa la acción social dentro del marco constitucional. La Constitución Española de 1978 consagra, a través del llamado “Estado de las autonomías” (título VIII), la comunidad política que él institucionaliza. De esta forma se configura una serie de entidades de alcance territorial a las que se les dota de autonomía político-institucional, es decir, plena competencia para la gestión “de los intereses imputables a las colectividades que respectivamente institucionalizan”.²⁷ Estas entidades quedan consagradas en el artículo 137 al señalar lo siguiente: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Una vez configuradas estas entidades, la Constitución Española de 1978, en los artículos 148 y 149, delimita con precisión las competencias reservadas al Estado y aquellas otras que podrán ser asumidas por las comunidades autónomas. Respecto a la materia que se viene abordando, esto es, la acción social, el Estado, lejos de atribuirse competencia alguna sobre esta materia,²⁸ ha preferido encuadrar dicha competencia dentro del listado de las que pueden asumir las comunidades autónomas, concretamente a través del artículo 148.1.20, por

²⁴ Vid. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA. *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 45 y 46; STC 45/1989, del 20 de febrero, fundamento jurídico 4, por el que se declaró la inconstitucionalidad de ciertos preceptos tributarios que podían hacer derivar una mayor carga impositiva de la circunstancia de estar casado, entre otros motivos, por ser incompatibles con el mandato constitucional de protección de la familia y el matrimonio.

²⁵ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO. *Fundamentos de derecho administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, pp. 226-234.

²⁶ STC 19/1982, del 5 de mayo.

²⁷ PAREJO ALFONSO, LUCIANO. “Las bases constitucionales del derecho administrativo”, en PAREJO ALFONSO, LUCIANO (coord.). *Manual de derecho administrativo*, Ariel Derecho, Barcelona, 1990, pp. 73-80.

²⁸ PEMÁN GAVÍN, JUAN. “Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y comunidades autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial”, en *Revista de Administración Pública*, No. 161, 2003, pp. 281 y 282. En opinión de este autor, en virtud de la regla 1ª contenida en el artículo 149.1 de la Constitución Española (CE), el Estado queda perfectamente habilitado para intervenir en esta materia si es precisamente para regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

el que asumen competencia en materia de “asistencia social”.²⁹ De esta forma, todas las comunidades autónomas han asumido como competencia exclusiva, a través de sus respectivos estatutos de autonomía, el ámbito de la acción social, constatándose la existencia de diecisiete sistemas públicos de acción social (con competencia plena en asistencia social y servicios sociales), entrañando cada una de ellas competencias exclusivas sobre la totalidad de sectores que componen la acción social (personas mayores, personas con discapacidad, menores, mujeres víctimas de violencia de género, etcétera).

En consecuencia, desde los años ochenta, las comunidades autónomas han ido publicando sus respectivas leyes de acción social, en algunos casos ya reformadas en varias ocasiones. Como es lógico pensar, era necesario establecer una norma general para el ámbito de la comunidad autónoma, a partir de la cual se pudiera construir y garantizar el sistema público para todos los ciudadanos. Sin embargo, es necesario subrayar que el marco normativo de las comunidades autónomas no termina precisamente en la publicación de tales leyes de referencia a nivel autonómico, sino que se complementa con un amplísimo cuadro legislativo y reglamentario en este sector.

A) *Ámbito competencial local*

Un rasgo característico de las leyes de acción social publicadas por las comunidades autónomas es su homogeneidad. En este sentido, la estructura contenida en ellas es bastante similar, donde destacan la enumeración de una serie de principios generales, como los de responsabilidad pública, solidaridad, igualdad y universalidad, participación, etcétera; también se especifica quiénes son los titulares que pueden acceder a los recursos que se enumeran; la organización de tales recursos; el sistema de distribución de competencias; el régimen de financiación; el régimen de participación y gestión de los recursos, así como el régimen de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento de las normas reguladoras de acción social.

En el marco anteriormente descrito, y teniendo en cuenta que la acción social es una materia competencialmente reservada a las comunidades autónomas, es necesario describir cuál es el papel que desempeñan las entidades locales sobre esta materia. De este modo, el ámbito competencial local vendrá determinado

²⁹ ALEMÁN BRACHO, CARMEN. *El sistema público de servicios sociales en España*, cit., p. 206. Esta autora afirma que “esta asistencia social es la prestada en régimen público no contributivo e incluye a los servicios sociales en su más amplio sentido”.

tanto por las normas básicas dictadas sobre régimen local a nivel estatal, como por las normas específicas que en materia social se hayan dictado en el ámbito de las comunidades autónomas (leyes de acción social).

a. Derivada de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Con carácter general, las competencias de las entidades locales, y en particular las que ostentan en el ámbito de la acción social, vienen determinadas de forma específica en virtud de lo establecido en la Ley 7/85, Reguladora de las Bases del Régimen Local.³⁰ Son muchos los autores que consideran a los entes locales como el medio natural para la prestación de los servicios sociales, defendiendo así la postura de que la administración local es la administración más próxima al ciudadano y, en principio, la mejor situada para adecuarse a las necesidades de los mismos, “favoreciendo incluso la participación ciudadana”.³¹ Por su proximidad, por tanto, con la población en general del municipio, y en consecuencia con los diversos problemas de los ciudadanos, constituyen el medio idóneo para el desarrollo de determinados recursos sociales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local es, sin duda, la consagración de los principios constitucionales que fueron mencionados en el epígrafe anterior. De hecho, es a través del artículo 2.1. de esta Ley donde se establece que

[...] para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas, su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de ges-

³⁰ Todo ello sin perjuicio de otras normativas de carácter estatal con incidencia indirecta en el ámbito competencial de las entidades locales [éste sería el caso del Decreto del 17 de junio de 1955, del Ministerio de la Gobernación, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (BOE del 15 de julio de 1955, No. 196), o por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE del 9 de marzo de 2004, No. 59), por citar algunas], o el caso de las diversas leyes que sobre administración local han sido dictadas en el ámbito autonómico.

³¹ BARRANCO VELA, RAFAEL. “El principio de participación en las leyes de servicios sociales”, en *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, 1993, p. 244. De este mismo autor: “Aspectos jurídicos y éticos de la participación social”, en *Revista de Trabajo y Acción Social*, No. 16, 1999, p. 110; NIETO, ALEJANDRO. “La organización de las administraciones públicas para el servicio del bienestar”, en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO *et al.* (dirs.). *Las estructuras del bienestar en Europa*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, p. 564.

ción de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.³²

Será precisamente esta Ley la que articule las competencias que poseen los municipios y provincias a través de los artículos relativos al régimen competencial de cada una de estas entidades locales. En lo que se refiere al municipio, las competencias atribuidas al mismo se encuentran reguladas a través de los artículos 25 y 26 de la citada Ley.³³ En materia de acción social, debe destacarse el artículo 25.2, inciso k, al señalar que el municipio ejercerá, en todo caso, y dentro de la legislación estatal y autonómica, “la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”. De igual modo, en el artículo 26.1, inciso c, se precisan las competencias mínimas que corresponden al municipio, señalándose que en todo caso (ya sean los municipios por sí o asociados), y tratándose de municipios con población superior a 20,000 habitantes, deberán prestar “servicios sociales”.

Por otro lado, respecto a las competencias que puede asumir la provincia,³⁴ la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, señala:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada [...];
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión;
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal;
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito;

³² Por todo ello, y como consecuencia de la potestad de autoorganización y reglamentaria que le reconoce el artículo 4 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, las entidades locales, en el marco de sus competencias, aprueban sus normativas adoptando la forma de reglamentos y ordenanzas.

³³ Vid. BARRANCO VELA, RAFAEL y MARTÍNEZ MADUEÑO, ISABEL. *Legislación básica sobre servicios sociales*, cit., p. 30; CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. y BARRANCO VELA, RAFAEL. *Competencias locales en materia de servicios locales...*, cit., p. 113. De estos autores: “Asistencia y servicios sociales. Las competencias locales en la promoción y reinserción social”, en BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL y CASTRO ABELLA, FERNANDO (coords.). *Derecho local especial*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1999, vol. 2, p. 149; BARRANCO VELA, RAFAEL. “Las corporaciones locales: convidados de piedra en el reparto competencial”, en MARTÍNEZ MAROTO, ANTONIO y DELGADO MORALES, JUAN FRANCISCO (coords.). *Hacia los servicios sociales del año 2000*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998, p. 157; BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. “Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, mancomunidades de municipios y consorcios”, en *Revista de Estudios Locales*, No. 81, 2005, p. 57.

³⁴ CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. y BARRANCO VELA, RAFAEL. *Competencias locales en materia de servicios locales...*, cit., p. 114; VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 194; MORENO REBATO, MAR. *Régimen jurídico de la asistencia social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002, p. 193.

e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.³⁵

En opinión de AZNAR LÓPEZ, la distribución de competencias en favor de la provincia ha sido establecida en menor relieve al no describir cuáles son las competencias específicas sobre las materias que tienen atribuidas. De este modo, destaca el amplio margen de maniobra que tendrán las comunidades autónomas a la hora de delimitar cuál es el auténtico papel que las provincias van a desempeñar en el ámbito de la acción social, aunque siempre se podrá hablar de una competencia indirecta, pues es la que deben ejercer mediante “funciones de coordinación de los servicios municipales, de asistencia y cooperación”.³⁶

b. Derivada de las leyes de acción social

Como acabo de describir, en la Ley 7/1895, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se contiene un mandato genérico respecto de los servicios públicos que las entidades locales deben promover para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Más en concreto, se configuran los servicios sociales como servicios mínimos en los municipios de más de 20,000 habitantes. Todo ello provoca un ámbito competencial genérico que se ha visto concretado a través de las legislaciones autonómicas de acción social. No se debe olvidar que las comunidades autónomas ostentan competencia exclusiva sobre esta materia, y en virtud de ello han concretado un listado de competencias que deben asumir las entidades locales (ayuntamientos y diputaciones provinciales) por delegación. Sin embargo, las leyes de acción social prevén otras formas de constitución para la gestión de sus respectivos intereses, permitiendo la asociación de los entes municipales para dar la cobertura necesaria y mínima que es indispensable en este ámbito.³⁷ Éste es el caso de las comarcas o las mancomunidades de municipios.³⁸

³⁵ Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, artículo 36.

³⁶ AZNAR LÓPEZ, MANUEL. "Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, No. 30, 2001, p. 71; GARCÉS SANAGUSTÍN, ÁNGEL. *La acción social: delimitación conceptual y régimen jurídico*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988, pp. 166 y 167.

³⁷ Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia (DOG del 18 de diciembre de 2008, No. 245), artículo 60.2, al disponer: "Estas competencias [se refiere a las enumeradas respecto a los ayuntamientos en el artículo anterior], se ejercerán por los ayuntamientos, por sí mismos o asociados, o a través de las fórmulas de colaboración interadministrativa, a fin de alcanzar una mayor eficacia y rentabilidad social de los recursos disponibles". Véase CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. y BARRANCO VELA, RAFAEL. *Competencias locales en materia de servicios locales...*, cit., p. 160.

³⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. "Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, mancomunidades de municipios y consorcios", *op. cit.*, pp. 58 y 64. Véase Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios

Del articulado de las leyes de acción social se obtienen los siguientes principios que regularán la participación de las entidades locales en la gestión de los recursos de carácter social:

- a) Principio de descentralización, que supone la gestión de los servicios sociales siguiendo criterios de proximidad a la ciudadanía, con lo que será en los niveles administrativos más inmediatos a la persona los que mejor den cobertura real a las necesidades de los ciudadanos.
- b) Principio de responsabilidad pública, que se traduce en la obligación de los poderes públicos de garantizar el acceso a los diversos recursos de carácter social a toda la población, para lo que deben procurar disponer de los medios materiales, técnicos, humanos y financieros necesarios en la cobertura de los mismos.
- c) Principios de coordinación y cooperación, tan necesarios en un ámbito donde participan diferentes administraciones públicas y un gran número de entidades privadas de diverso tipo. Por ello, las relaciones entre las administraciones deben formalizarse a través de diferentes instrumentos de carácter administrativo, como convenios de colaboración u otras formas análogas de regulación interadministrativa,³⁹ con el fin de dar cobertura homogénea al conjunto de la población, evitando duplicidades o, en caso contrario, ausencia de prestaciones que satisfagan las necesidades de la población.⁴⁰
- d) Principio de participación,⁴¹ representado en diferentes ámbitos de actuación de los que las entidades locales formarán parte (elaboración de planes,

Sociales de Aragón (BOA del 10 de julio de 2009, No. 132), artículo 47, que establece: "1. Corresponde a las comarcas, en el marco del sistema público de servicios sociales y en su respectivo ámbito territorial, el ejercicio de las siguientes competencias en materia de servicios sociales: a) La gestión y coordinación de las políticas relativas a los servicios, prestaciones y actuaciones de la comunidad autónoma; b) La gestión y coordinación de los recursos sociales propios; c) La gestión de los centros sociales de su titularidad y la regulación de la prestación de servicios; d) El análisis de las necesidades sociales de la comarca y la elaboración del plan comarcal de acción social, de acuerdo con las directrices del Plan Estratégico de Servicios Sociales".

Vid. Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (DOE del 12 de mayo de 1987, No. 37), artículo 21, que señala: "Los ayuntamientos podrán constituir mancomunidades para la gestión de los servicios sociales y en este caso asumirán estos entes todas las competencias establecidas en el artículo anterior [donde se especifican las competencias de los municipios], con respecto a los municipios que las integran".

³⁹ BARRERO RODRIGUEZ, CONCEPCIÓN. "Fórmulas asociativas de prestación de servicios supramunicipales: la comarca, mancomunidades de municipios y consorcios", *op. cit.*, p. 67; MORENO REBATO, MAR. *Régimen jurídico de la asistencia social en España*, *cit.*, p. 75.

⁴⁰ Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BOCYL del 21 de diciembre de 2010, No. 244), artículo 77.

⁴¹ BARRANCO VELA, RAFAEL. "El principio de participación en las leyes de servicios sociales", *op. cit.*, pp. 244-246. En opinión de este autor, el principio de participación es recogido por las normas jurídicas de acción social de forma profusa, aunque su regulación adolece de una mayor concreción: "Se peca, en suma, de un excesivo principalismo,

programas, órganos de participación y consulta, fuentes de financiación, etcétera).

A modo de ejemplo señalo lo contenido por la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, en la que de una manera más específica se contemplan como competencias de las diputaciones provinciales las siguientes:

- a) Competencias basadas en la gestión de los centros y establecimientos de servicios sociales especializados que tengan un ámbito provincial y supra-municipal.
- b) La coordinación y gestión de los centros de servicios sociales comunitarios y los centros de servicios sociales especializados, para el caso de que el municipio no supere los 20,000 habitantes.
- c) Finalmente, aquellas competencias en materia de ejecución de programas de servicios sociales y prestaciones económicas que de forma expresa les puedan ser delegados por el Consejo de Gobierno.⁴²

Respecto a los ayuntamientos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón se señalan como competencias específicas:

- a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.
- b) Elaborar los planes de actuación local en materia de servicios sociales y participar, cuando proceda, en la elaboración del plan de actuación del área básica en que se integra.
- c) Crear y gestionar los servicios sociales necesarios, de acuerdo con los criterios establecidos en la presente Ley.
- d) Habilitar los espacios necesarios para la prestación del servicio social de base.
- e) Gestionar las ayudas de urgencia en los municipios de más de veinte mil habitantes.
- f) Colaborar con la administración de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las funciones de inspección y control en materia de servicios sociales.
- g) Cualquier otra que afecte a su círculo de intereses y no esté atribuida a otras administraciones públicas.⁴³

acompañado –todo hay que decirlo– de falta de rigor terminológico, por un uso abusivo de expresiones vacías o de conceptos jurídicos indeterminados. Junto a esto se echa en falta un procedimiento administrativo propio que encauce la participación de los usuarios".

⁴² Véase la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA del 12 de abril de 1988, No. 29), artículo 18.

⁴³ Véase la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (BOA del 10 de julio de 2009, No. 132), artículo 45.

B) *Organización territorial*

Las leyes de acción social determinan con carácter general la organización territorial de los servicios sociales. Más en concreto, es a través de los planes estratégicos de servicios sociales donde se especifican los criterios que se tienen en cuenta en la organización territorial de los recursos. Esta organización es fundamental, pues constituye un importante instrumento de coordinación administrativa entre las administraciones implicadas en la prestación de recursos, de tal forma que los mismos lleguen a todas las zonas poblacionales del territorio.

Aunque la competencia para efectuar la organización territorial en el ámbito de la acción social es autonómica, lo cierto es que la distribución de los recursos sociales obedece a una estructura territorial basada en la demarcación territorial y poblacional de las entidades locales. Esta organización tiene en cuenta principios básicos como el de descentralización, proximidad a la ciudadanía, eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales, equilibrio y homogeneidad territorial, accesibilidad a la información y servicios, o la coordinación y trabajo en red.⁴⁴

Lo normal será la distribución territorial atendiendo a dos áreas de actuación. En primer lugar se encuentran las áreas básicas de servicios sociales, que atienden a una organización territorial más amplia, aglutinando varias zonas básicas de trabajo social. Los objetivos que se pretenden también son mayores, ya que permiten la coordinación de los distintos recursos sociales, así como la gestión de planes y programas específicos, cuyos destinatarios son sectores de la población concretos. En segundo lugar se encuentran las zonas básicas de trabajo social. Estas zonas habitualmente coinciden con determinadas demarcaciones territoriales, a través de las cuales se desarrollan principalmente los servicios sociales comunitarios o generales. En estas zonas será común la existencia de un determinado centro de servicios sociales, con la función de llevar a cabo las tareas correspondientes a los servicios sociales comunitarios o generales, que analizaré en el siguiente apartado.

C) *Organización funcional*

Para poder alcanzar los fines que se proponen es necesaria una estructura que permita satisfacer a todos los ciudadanos sin exclusión, garantizando unos ni-

⁴⁴ Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra (BOE del 20 de diciembre de 2006, No. 152), artículo 40.

veles mínimos de calidad en los recursos. Las administraciones públicas han estructurado la actuación en el ámbito de la acción social, desde el punto de vista funcional,⁴⁵ en torno a dos niveles de actuación: por un lado, los servicios sociales comunitarios o de base y, por otro lado, los servicios sociales especializados o de segundo nivel.

Al igual que ocurriera con la organización territorial, y aun cuando dicha estructura funcional es competencia autonómica, es necesario destacar que principalmente los servicios sociales comunitarios o de base encuentran su desarrollo en el ámbito local. Se trata de servicios sociales dirigidos a toda la población que se brindan en su entorno más próximo de convivencia, que en definitiva es el punto de acceso más inmediato, ofreciendo un conjunto de servicios de contenido amplio y abierto. El carácter local⁴⁶ y básico de los mismos permite considerarlos como la primera vía de canalización, esto es, un primer contacto con los ciudadanos,⁴⁷ intentando proveer por sí mismos ciertas atenciones o intervenciones, y en caso necesario dirigirlos hacia los servicios sociales especializados mediante la evaluación de las situaciones planteadas. En contraposición, los servicios sociales especializados constituyen el segundo nivel de actuación, mucho más especializada y caracterizada por constituir un conjunto de recursos sociales destinados a sectores poblacionales concretos, que precisan de una actuación integral para superar sus necesidades específicas.

4. Gestión local en la prestación de servicios sociales

Las entidades locales pueden participar en el ámbito de la acción social al gestionar cualquiera de los recursos sociales establecidos por las leyes autonómicas de acción social. Estos recursos están representados fundamentalmente a través de prestaciones de servicio o técnicas, entre las que se encuentran los centros y servicios sociales, ya que procuran cualquiera de las siguientes actuaciones: prevención, diagnóstico, valoración, orientación, atención doméstica, protección, atención e inserción, etcétera.

No obstante, ha de precisarse que cualquier actuación en este ámbito y, por tanto, la actuación de cualquier entidad local en la gestión de recursos sociales,

⁴⁵ Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM del 14 de abril de 2003, No. 88), artículo 27. En dicha Ley se entiende por estructura funcional: "el establecimiento y ordenación de centros y servicios de prestación de servicios sociales y realización de otras actividades, así como la relación de funcionamiento entre ellos, en orden a conseguir un conjunto homogéneo y equilibrado de recursos con el que satisfacer las distintas necesidades de los ciudadanos".

⁴⁶ ALEMÁN BRACHO, CARMEN y FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS. *Introducción a los servicios sociales*, cit., p. 405.

⁴⁷ CASADO, DEMETRIO. *Introducción a los servicios sociales*, cit., p. 219.

estará supeditada al cumplimiento de los requisitos jurídico-técnicos y funcionales que especifican las normas reguladoras de acción social y, en concreto, al régimen jurídico de autorizaciones o comunicaciones administrativas que sean pertinentes en su ámbito territorial; de acreditación administrativa; su inscripción en el registro de entidades, centros y servicios sociales, así como el sometimiento al control, inspección y supervisión de los órganos competentes en materia de acción social (órganos autonómicos). Y ello sin perjuicio del resto de obligaciones que las entidades locales deban cumplir tanto en materia sanitaria (autorizaciones administrativas, registro, etcétera),⁴⁸ como lo contemplado por las ordenanzas municipales y otros aspectos generales señalados en ellas para todo tipo de licencias urbanísticas o usos, ya que la existencia de determinadas autorizaciones administrativas en el ámbito de la acción social no exime de las obligaciones que se contemplen en el resto de las normas jurídicas sectoriales.

A) *Centros de servicios sociales*

Los centros de servicios sociales pueden ser definidos como aquellos lugares en los que, cumpliendo con los requisitos legales, las entidades públicas o privadas ofrecen determinadas prestaciones, dirigidas a grupos de personas o a la colectividad en general, atendiendo a sus necesidades sociales. Lo característico de los centros de servicios sociales es que son un bien inmueble en el que de manera autónoma y perfectamente identificable se desarrolla una determinada actividad. Por lo tanto, ostentan naturaleza jurídica instrumental, ya que a través de ellos se prestan determinados recursos sociales.

Estos centros pueden ser de titularidad pública o privada; en consecuencia, las entidades locales u organismos de ellas dependientes pueden ser titulares de dichos centros, si bien han de cumplir con los requisitos materiales (condiciones físicas, arquitectónicas, urbanísticas, de seguridad, protección, etcétera) que exijan las normas reguladoras de acción social.

La función principal de estos centros será la prevención, asistencia, promoción y rehabilitación de aquellas personas con ciertas necesidades de carácter social. Además, dicha atención suele ser prestada de manera habitual y con carácter de permanencia.

Existe en la actualidad una gran variedad de estos centros de servicios sociales, y lógicamente cualquiera de ellos puede ser gestionado por las entidades locales. Estos centros suelen clasificarse atendiendo al colectivo destinatario;

⁴⁸ PÉREZ GÁLVEZ, JUAN FRANCISCO. *Creación y regulación de centros y establecimientos sanitarios*, Bosch, Barcelona, 2003, vol. II.

de esta forma, existen centros para personas mayores (centros residenciales, unidades de estancias diurnas o nocturnas, viviendas tuteladas, centros sociales, etcétera), para personas con discapacidad (centros de valoración y orientación, centros residenciales, centros de día, etcétera), para menores (centros residenciales de protección, centros de día preventivos...), centros de atención a drogodependientes, centros de acogida o albergues para personas sin hogar, entre otros.

Sin embargo, he de destacar especialmente en este apartado el carácter de los centros de servicios sociales comunitarios. Estos centros constituyen la infraestructura básica de los servicios sociales, ubicada en los ámbitos de las zonas de trabajo social, y constituyen el centro de referencia social en el área correspondiente. Las leyes de acción social dotan a estos centros de titularidad pública, por lo que no pueden ser gestionados por entidades privadas, delegando la comunidad autónoma su creación, gestión y mantenimiento a las entidades locales. Dicha competencia lo será de todos los ayuntamientos de más de 20,000 habitantes, y corresponderá a las diputaciones provinciales la competencia respecto de aquellos municipios de menor población a la indicada, proporcionando estos últimos, en todo caso, asistencia económica, técnica y jurídica.⁴⁹

B) *Servicios sociales*

Los servicios sociales han de ser considerados como un servicio de carácter público que permite la realización de los objetivos propios de la acción social, acercando el conjunto de prestaciones sociales a los ciudadanos. En definitiva, forman el brazo ejecutor que permite la implementación de los principios que la acción social constituye. Su naturaleza jurídica es la de un servicio público de carácter prestacional ofrecido al conjunto de la población. Como instrumentos básicos del Estado de bienestar, podrán ser ofrecidos a la población tanto por las administraciones públicas de forma directa, como por entidades de carácter privado, previo cumplimiento de los requisitos que establezcan las normas reguladoras de acción social.

78

Es importante destacar inicialmente la importante evolución que los servicios sociales están teniendo al ser reconocidos como auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos. Esto es visible en las legislaciones de acción social más recientes, las cuales contemplan un catálogo de servicios sociales en el que son calificados como “servicios sociales garantizados” para el conjunto de la ciu-

⁴⁹ A modo de ejemplo véase la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia (DOG del 18 de diciembre de 2008, No. 245), artículos 60 y 63.

dadanía.⁵⁰ En consecuencia, otorgan la posibilidad de exigir su cumplimiento a través de los cauces jurisdiccionales oportunos, cuestión ésta que ha constituido el gran déficit de los servicios sociales durante las últimas décadas, y que hoy en día constituye la principal garantía de su reconocimiento, respeto y protección.

Dentro del conjunto de servicios sociales que las leyes de acción social reconocen, los mismos son susceptibles de ser clasificados atendiendo al grado de institucionalización o no que se persigue con dicho recurso y la duración en el tiempo de los beneficiarios en el mismo. Por tanto, se distinguen, en primer lugar, los servicios sociales domiciliarios o básicos, que son aquellos que permiten la atención a los ciudadanos desde su propio ámbito familiar o, simplemente, no es necesaria la estancia en centros de servicios sociales. Estos servicios se prestan desde los centros de servicios sociales comunitarios o generales. En segundo lugar están los servicios sociales intermedios, que alternan el ámbito familiar con los dispositivos asistenciales y sociales existentes en la actualidad. Finalmente, los servicios residenciales o de alojamiento permanente, que conllevan la “institucionalización” del beneficiario y, por consiguiente, el abandono temporal o definitivo de su ámbito personal o familiar. Estos servicios se prestan de forma integral en centros de servicios sociales especializados.

Con independencia de que las entidades locales puedan prestar cualquiera de los servicios sociales descritos, centraré mi atención exclusivamente en los servicios sociales domiciliarios o básicos, pues son éstos los que cobran una atención especial en el ámbito local. Estos servicios sociales están caracterizados por ir dirigidos a toda la población, se prestan cerca o en el propio domicilio de la persona beneficiaria y dependen de las administraciones públicas; concretamente, son competencia de las entidades locales. Su importancia viene desde que en 1988 se aprobó el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, en el que a través de la fórmula del convenio administrativo suscrito entre la administración del Estado y las distintas comunidades y ciudades autónomas, se reforzó el papel de las entidades locales, de acuerdo con lo estipulado en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Se sentaron las bases para la implantación y extensión del nivel de atención primaria del sistema público de servicios sociales en España y, en consecuencia, se posibilitó el acceso a la ciudadanía a las prestaciones básicas de servicios sociales. Este Plan estableció toda una red de servicios sociales municipales, donde se ofrecían prestaciones básicas en diferentes centros y establecimientos de servicios sociales.

⁵⁰ A modo de ejemplo véase Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León (BOCYL del 21 de diciembre de 2010, No. 244), Exposición de Motivos.

Finalmente, entre los servicios sociales domiciliarios o básicos que contemplan actualmente las leyes de acción social de las comunidades autónomas, y que son ofrecidas mayoritariamente por las entidades locales, he de señalar las siguientes:

- a) El servicio de ayuda a domicilio, que constituye uno de los servicios sociales más importantes y demandados en la actualidad, a lo que ha contribuido su reconocimiento como derecho subjetivo por parte de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia.⁵¹ Entre sus características destaca el hecho de que se trata de un servicio público (cuya organización es competencia de las entidades locales) domiciliario, preventivo, técnico y rehabilitador.
- b) El servicio de teleasistencia domiciliaria.⁵²
- c) El servicio de valoración, información, orientación y asesoramiento. Este servicio es prestado en exclusividad por las administraciones públicas, concretamente desde los centros de servicios sociales comunitarios⁵³ dependientes de las entidades locales.
- d) El servicio de convivencia y reinserción social, como instrumento de prevención y normalización de las condiciones que generan exclusión y deterioro de la convivencia, así como la promoción y tratamiento a grupos y personas que se encuentran con dificultades o en proceso de deterioro de sus sistemas de relaciones y vinculación con el entorno.⁵⁴
- e) El servicio de cooperación social, que responde a la necesidad de participación⁵⁵ y solidaridad ciudadana en el medio comunitario.
- f) El servicio de intervención familiar, apoyando a las familias, unidades de convivencia o a algunos de sus miembros, cuando existan situaciones de crisis o vulnerabilidad.⁵⁶
- g) El servicio de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

⁵¹ BOE del 15 de diciembre de 2006, No. 299.

⁵² Vid. PÉREZ GÁLVEZ, JUAN FRANCISCO. "Administración sanitaria y telemedicina", en *Actualidad Administrativa*, No. 27, 2003, pp. 669-699.

⁵³ MORENO REBATO, MAR. *Régimen jurídico de la asistencia social*, cit., p. 204.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 208 y 209.

⁵⁵ Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. "Algunas consideraciones sobre los fines de las fundaciones y su garantía por la administración", en *Revista de Administración Pública*, No. 183, 2000, p. 74. Esta autora destaca la importancia de las fundaciones como elemento característico del principio de participación.

⁵⁶ Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (BOA del 10 de julio de 2009, No. 132), artículo 36.2, inciso c.

- h) El servicio de inclusión social, que permite desde la atención primaria conocer, por razones de proximidad, la exclusión económica, familiar y social en la que las personas pueden encontrarse.

c) *Formas de gestión*

Las administraciones públicas pueden gestionar los centros, servicios y establecimientos de servicios sociales, bien de forma directa, es decir, a través del propio personal que integra las plantillas y relaciones de puestos de trabajo dentro de la administración pública, o bien de forma indirecta, a través de determinadas entidades de naturaleza privada. Tanto un tipo de gestión como el otro se incardinan dentro del principio de responsabilidad pública que obliga a todos los poderes públicos a garantizar unos recursos sociales disponibles para toda la sociedad y generar el derecho de acceso a los mismos mediante su regulación, ordenación, provisión de recursos humanos, técnicos y financieros, mediante actuaciones de planificación, programación, ejecución y control.⁵⁷

La gestión directa por parte de las entidades locales conllevará la actividad de prestación a través de los propios órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa.⁵⁸ Ello no obsta a la posibilidad de descentralizar⁵⁹ dicha gestión en terceras entidades, pues se reconoce la personalidad jurídica independiente de ciertas personas jurídicas públicas, como los organismos autónomos o entidades públicas empresariales, en la prestación de aquéllos. Un ejemplo de esta gestión directa por parte de las entidades locales lo hemos visto representado en el caso de los centros de servicios sociales comunitarios, al encontrarse competencialmente reservados a dichas administraciones.

La gestión indirecta implica un modelo de gestión subsidiaria y complementaria en el ámbito social. Aun a pesar de que la gestión es llevada a cabo por entidades de naturaleza privada o pública, la administración pública titular del recurso conservará la supervisión y control del mismo. La fórmula administrativa para efectuarlo es a través del contrato de gestión de servicio público, regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.⁶⁰ Dentro de las

⁵⁷ Vid. VILLAR ROJAS, FRANCISCO JOSÉ. "Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios", en *Documentación Administrativa*, No. 271-272, 2005, p. 391.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 397.

⁵⁹ Vid. VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de derecho)*, cit., p. 198.

⁶⁰ Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Con-

distintas modalidades que ofrece este contrato administrativo, será habitual en la gestión de las entidades locales tanto la concesión administrativa como el concierto. En el primer caso, las entidades locales, como titulares del servicio en cuestión, encomiendan su explotación a un particular que correrá con los gastos de la empresa. Dicha encomienda se realizará previamente mediante un acuerdo entre la entidad local y el concesionario a través del mecanismo contractual. En el concierto, las entidades locales contratarán con la administración autonómica el concierto de las prestaciones análogas a las que constituyen el servicio de que se trate, siempre que sean de contenido económico y no impliquen ejercicio de autoridad. Este concierto quedará supeditado a algunos criterios para su aprobación:⁶¹

- a) Que exista demanda objetiva del recurso en la zona.
- b) Que su ubicación permita un fácil acceso a los recursos y servicios comunitarios.
- c) Que la titularidad del recurso social corresponda a una administración pública.
- d) Que disponga de medios materiales idóneos, tanto en instalaciones como en equipamiento, etcétera.

Por último, las entidades locales, para una mejor gestión de los recursos sociales, podrán también establecer convenios de colaboración en aras de dar cumplimiento al principio de colaboración y cooperación interadministrativa, tan ampliamente repetido por las legislaciones sectoriales. En estos casos, las distintas administraciones públicas se prestarán la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

5. Perspectivas de futuro

82

Las entidades locales van a estar sometidas durante los próximos años a un profundo proceso de transformación. El cumplimiento de las competencias que se han descrito en esta investigación plantea numerosos problemas que deben solventarse. A pesar de la opinión que se ha mantenido en este trabajo sobre la

tratos del Sector Público (BOE del 16 de noviembre de 2011, No. 276), por el que se ha derogado de forma expresa la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (disposición derogatoria única).

⁶¹ Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria (BOCA del 3 de abril de 2007, No. 66), artículo 57.3.

consideración de que los municipios constituyen el medio natural para la prestación de recursos sociales por su proximidad a la ciudadanía, la realidad presenta dificultades para una prestación eficaz de los mismos.

Algunos de estos problemas pasan por la escasez de medios económicos con los que cuentan para poder ofrecer con garantías los recursos que han asumido o les han delegado. Si a ello le unimos el gran número de municipios de pequeña población y la ausencia de voluntad de los mismos en mancomunarse para la gestión de los servicios propios, dificulta en gran medida la eficacia en la prestación de recursos sociales sin la ayuda correspondiente de la respectiva comunidad autónoma.⁶²

La crisis económica que azota a nuestro país desde hace años no ha hecho sino acrecentar las deficiencias de un sistema en el que ni tan siquiera las comunidades autónomas han podido sufragar parte de los recursos sociales delegados o concertados con las entidades locales. Esto ha generado enormes desigualdades sociales al no poderse garantizar la igualdad de los ciudadanos atendiendo a la disparidad de niveles económicos entre los distintos municipios. Incluso se llega a cuestionar la eficacia que hay que atribuirle a los propios derechos sociales,⁶³ que lejos de ser considerados como derechos reconocidos y con valor jurídico incuestionable, mucho me temo que dependen de la situación económica en la que nos encontremos, teniendo en cuenta que la crisis económica ha reducido notablemente en estos últimos años el gasto social.

Por todo ello, resulta necesario realizar una gestión eficiente de todos los recursos que posibiliten la cohesión del sistema y permita dar solución a los problemas de los ciudadanos, obedeciendo a criterios de racionalidad y de eficiencia económica y no según las ideologías, o incluso de las fases del ciclo económico.

Así parecen haberlo entendido los poderes públicos, pues el panorama actual está presidido por la profunda reforma que de la administración local pretenden realizar, a fin de mejorar la organización y funcionamiento de ésta, así como en la mejora de su control económico-financiero. Recientemente se ha aprobado el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que pretende, fundamentalmente, dos objetivos: en primer lugar, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con respecto a otras administraciones públicas y, de esta forma, hacer efectivo el principio “una administración, una competencia”; y, en segundo lugar, racionalizar la estruc-

⁶² BELTRÁN AGUIRRE, JUAN LUIS. *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit., p. 135. De este mismo autor: “Los servicios sociales”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 57, 2000, p. 135.

⁶³ Vid. COTARELO, RAMÓN. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 113.

tura organizativa de la administración local, siendo más rigurosos en el control económico y financiero de éstas.

Ahora bien, ¿en qué proporción afectarán tales medidas al ámbito de la acción social? En el ámbito municipal se establece como competencia la “evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Lo característico de esta competencia es que ha de ser determinada mediante ley, debiendo evaluarse la conveniencia de la implantación de los mismos, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y siempre que no generen un mayor gasto para las administraciones públicas. En el caso de que el municipio tenga una población mayor de 20,000 habitantes dicha competencia se prestará en todo caso, siendo asistida por las diputaciones provinciales tratándose de municipios inferiores a tal población, que asumirán la competencia indicada.

Lo verdaderamente novedoso viene especificado en la disposición transitoria undécima del Anteproyecto, donde en relación con este ámbito de actuación, se especifica que la titularidad de las competencias que hasta ahora se preveían como propias del municipio en relación con la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, corresponde a las comunidades autónomas, siendo competentes para adoptar las medidas que “consideren necesarias para la racionalización del servicio”. Para llevar a cabo esta función le conceden un año desde que la ley entre en vigor, previa elaboración de un plan de evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, asumiendo la cobertura inmediata de dicha prestación. Además se prevé la cláusula final, que en caso de que las comunidades autónomas no hayan asumido el desarrollo de tales servicios, los mismos seguirán prestándose por los municipios pero a coste estándar con cargo a la comunidad autónoma.

En conclusión, todo parece indicar que las comunidades autónomas dejan de vacío competencial a las entidades locales en materia social, ya que la competencia genérica descrita anteriormente se limita a informar de las situaciones de necesidad social y a actuar sólo en aquellos casos valorados previamente respecto a situaciones en riesgo de exclusión social. No obstante, considero que las actuaciones en materia social son excesivamente amplias como para que las comunidades autónomas puedan ejercerlas en exclusividad, por lo que estoy convencido de que seguirán contando con las entidades locales, delegando competencias en atención a las diferentes necesidades y sectores que componen la acción social. Todo ello, siempre que tal delegación vaya acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria que garantice la eficiencia del recurso

prestado y la administración autonómica se reserve los controles precisos que aseguren una adecuada prestación del mismo.

6. Consideraciones finales

Las entidades locales han participado en la gestión de recursos sociales desde hace siglos, por tanto, sus funciones en este ámbito se encuentran justificadas por el principio de responsabilidad pública, que implica el deber de los poderes públicos locales de paliar las necesidades sociales de sus vecinos. Se configuran como el punto de acceso y canalización de los problemas de los ciudadanos, al ser la administración más próxima a ellos. Por este motivo, también se espera de ellas una eficaz gestión de dichos problemas, y de resolución a los mismos, a través de una eficiente asignación de los recursos sociales adecuados.

No obstante, se ha constatado que para que las entidades locales puedan alcanzar con éxito tales cometidos es imprescindible un mayor apoyo económico por parte de la administración autonómica, como administración competente en el ámbito social. Es imposible que los ciudadanos vean realmente garantizados sus derechos sociales si las administraciones públicas que gestionan los recursos no disponen de los medios materiales, técnicos, humanos o financieros en la cobertura de los mismos.

En definitiva, se tratará de buscar fórmulas que permitan conservar lo conseguido hasta ahora. No debe producirse una disminución de la responsabilidad pública, ya que el incumplimiento de dichas premisas incrementa las desigualdades sociales, lo que en definitiva supone limitar el cumplimiento de los deberes de los poderes públicos en garantizar prestaciones públicas. ■