

INFORMES*

Las competencias municipales en materia de prevención social¹

1. PUNTO DE PARTIDA: UNA REFLEXIÓN PANORÁMICA SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

A nadie se oculta que no preocupó demasiado el gobierno local cuando se debatió la Constitución Española de 1978. Ni entonces ni en los primeros momentos de su desarrollo, los problemas locales lograron una respuesta acorde con lo que después se ha revelado como una de las nuevas claves constitucionales, a pesar de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la consiguiente adaptación de la legislación tradicional; o quizá por ellas mismas, pues generaron la falsa convicción de que todo estaba resuelto o en vías de resolución. Pesaba mucho más la necesidad de asegurar la andadura de las recién creadas Comunidades Autónomas que reformar con la necesaria profundidad la legislación sobre régimen local.

Consolidadas la Comunidades Autónomas² que, además, en muchos casos han ejercitado plenamente sus competencias de desarrollo de régimen local, desde hace años –casi tras las elecciones locales de 1979– se hace notar el clamor de unas corporaciones locales, representativas, democráticas y responsables ante sus ciudadanos, que ven como ni sus competencias ni sus medios están a la altura de lo que éstos les exigen. La insuficiencia del marco

¹ Esta Sección ha sido elaborada bajo la dirección de José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ.

² El patrón alemán de la garantía institucional que la doctrina y la jurisprudencia constitucional aplicaron a la interpretación de la Constitución de 1978, aparte las dificultades derivadas de la propia construcción doctrinal, chocó con el momento histórico de la necesidad de afirmación de las Comunidades Autónomas, que no podían sino ver en las Entidades Locales y sobre todo en las más robustas, si es que puede hablarse así, rivales a los que no se podía potenciar. A ello habría que añadir problemáticas más concretas de carácter local o territorial.

funcional³ y organizativo que regulan las actuales bases y su desarrollo autonómico cada vez se hace más patente. Durante estos años se ha creado una conciencia social de autogobierno que empieza a servir de contraste con la realidad normativa⁴, por más que todavía queden vigentes numerosos prejuicios arrastrados por dos siglos de efectivo centralismo exacerbado en el régimen precedente. El referente que no puede encontrarse en la historia, ha nacido en el momento presente y se expresa a través del descontento de las propias corporaciones representativas que trasladan una clara conciencia social de reproche, acusadora de insuficiencia y se plasma, en muchas ocasiones, en conductas que, en puridad, no pueden sino calificarse de ilegales, por más que benignas –no digo que no sean razonables– interpretaciones jurisprudenciales o doctrinales puedan justificarlas.

Las cosas no podían suceder de otra manera: instauradas unas entidades locales democráticas, y proclamada su autonomía, aunque ésta careciera de concreción constitucional e incluso legal, deferida a los vagos parámetros que comporta la teoría de la garantía institucional, la tensión estaba servida. Era cuestión de tiempo que se echasen en falta contenidos tangibles, susceptibles de producir logros efectivos mensurables por los ciudadanos que se dirigen con sus demandas a estas entidades, pues no en vano constituyen el escalón del poder público más próximo a ellos. Hace ya años la doctrina se viene haciendo eco de esta realidad⁵. Es conocido también como esta tensión ha desembocado en el proceso que bajo denominaciones diversas: Pacto local, segunda descentralización, etc, ha desembocado en nuevas frustraciones. La realidad es que son ya varios los años transcurridos desde que el 24 de septiembre de 1996⁶ la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobase un importante documento denominado *Bases para el Pacto Local* en el que puede encontrarse el punto de partida de la

³ Una cumplida explicación del sistema, por todos y muy actual BAÑO LEÓN, J. M. “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local” *Tratado de Derecho Municipal*, segunda edición, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, 2003, tomo I, pág. 458.

⁴ Una sucinta síntesis de la historia postconstitucional en PAREJO ALFONSO, L. “La autonomía local en la Constitución” *Tratado de Derecho Municipal*, segunda edición, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, 2003, tomo I, pág. 26.

⁵ FONT I LLOVET, T. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectiva de cambio” *Anuario de Gobierno Local*. 1998, M. Pons, 1999, pág.16.

⁶ Obviamente muchos más si nos remontamos al Congreso de La Coruña de la FEMP de 1993.

reacción frente a una situación que parece no gustar a nadie pero de la que tampoco parece fácil salir⁷.

El actual Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, comienza su Título III con un artículo sobre estructura territorial –el art. 89– que, en su párrafo 1, recuerda al artículo 137 de la Constitución Española, dejando claro el papel que a efectos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, corresponde a los municipios junto con las provincias y otras entidades territoriales que la ley puede crear. En el artículo 91, el EA se detiene en el municipio: se subraya su condición de entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma y se reitera el artículo 140 de la Constitución, en tanto que le reconoce *personalidad jurídica propia y plena autonomía en el ámbito de sus intereses*. También se repite el texto constitucional para reafirmar que *su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos*. Hasta este momento prácticamente todo es reiteración o recuerdo de la propia Constitución. Por lo que nos interesa, el apartado 3 de ese mismo artículo efectúa una primera concreción, implícita en las declaraciones anteriores, que sirve para completar el entorno institucional en el que el artículo siguiente establece las medidas que nos interesan desde la perspectiva de este trabajo. En efecto, después de proclamar que *los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal* (art.91. 3), se extrae, como consecuencia, lo que ha sido desde los albores del régimen de la Constitución de 1978, y así lo ha visto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias, el contenido de la autonomía local: *El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad* art. 92.1). De esta forma, el EA se constituye en el primer desarrollo constitucional de la autonomía local desde el punto de vista de la jerarquía normativa en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma. Es, pues, evidente como hay un plus de concreción del contenido de la autonomía local sobre los preceptos constitucionales que, como he indicado, el EA reitera. No obstante el precepto transcrito adolece aún de gran generalidad, por lo que, si el EA se quedase ahí habría de ser tildado de insuficiente. En evitación de esto, el EA reconoce la competencia propia de los ayuntamientos sobre una amplia lista de materias,

⁷ Un diagnóstico de la situación entre otros que se viene haciendo en estos últimos años ORTEGA, L “Reformas en el sistema de gobierno municipal” *Anuario de Gobierno Local 1998*, M. Pons, 1999 pág. 59.

–el núcleo competencial propio, a que se alude más atrás entre las que ahora interesa destacar:

c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.

Esta regulación ha merecido valoraciones positivas, porque al municipio se le define *un núcleo competencial propio, generoso, de acuerdo con su rostro histórico y papel actual*⁸. Sin querer ser agorero de males futuros y dando un voto de confianza a lo que, para muchos es una solución brillante y, al margen de la problemática que suscita la regulación estatutaria frente a la posible legislación básica local, cabe temer que las expectativas que ahora se levantan se vean defraudadas, pues si bien es cierto que el EA es una norma de mayor rango que la Ley de bases de régimen local, no por ello se garantiza que su nivel de cumplimiento vaya a ser mayor, sobre todo si tenemos en cuenta que, con independencia de que en la legislación básica de 1985 no se *atribuyeran competencias* a los municipios, y sí lo haga el EA y los que se producen en similares términos⁹, e incluso, reconociendo una mejora objetiva de la regulación estatutaria respecto de la básica, ambas situaciones se enmarcan en un diseño formal parecido: al final, el ejercicio de las competencias municipales está mediatizado por la acción del legislador estatal o autonómico que, en el caso andaluz, al menos, no se ha distinguido por su respeto a las competencias locales. En efecto, admitiendo la existencia de diferencias importantes, si se quiere, entre las normas a que me refiero, no puede dejar de admitirse *la existencia del mismo filtro* en uno y otro caso: *en los términos de la legislación*.

2. COMPETENCIAS LOCALES SOBRE SERVICIOS SOCIALES

La prevención e incorporación sociales son materias incardinadas en el entorno de los servicios sociales, asistencia social, etc. Quizá, siguiendo la tendencia abierta por algunos de los nuevos estatutos de autonomía, podríamos considerar a la prevención e incorporación sociales submaterias o subsectores de la asistencia social o de los servicios sociales.

Desde el punto de vista de la determinación de las competencia ha de partirse, sin duda, de la referencia a la asistencia social que se contiene en el

⁸ LÓPEZ LÓPEZ, A “El Régimen Local en el nuevo Estatuto de Autonomía. *Gobierno Local* Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pág. 11.

⁹ REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “El nuevo diseño de las competencias locales”. *Cuadernos de Derecho Local*, número 13, pág. 35.

apartado 20 del art. 148 de la Constitución, precepto que, como es sabido, delimita el ámbito propio de lo que pudieran considerarse intereses propios de las Comunidades Autónomas que, sin embargo, ha quedado sumamente rebasado.

Por lo que aquí interesa, la asistencia social o los servicios sociales en sus múltiples formas y manifestaciones, no solo forman parte de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la actualidad, sino que, merced a la incorporación a los nuevos textos estatutarios de amplias declaraciones de derechos sociales y de políticas públicas con sus respectivos principios rectores, estas materias han pasado a ocupar un papel mucho más destacado en tales normas, con lo que, posiblemente, no se esté haciendo sino acomodar su literalidad a la realidad autonómica.

En el Estatuto de Andalucía los artículos 61 –servicios sociales, voluntariado, menores y familia– 62. 1 –inmigración: políticas de integración y participación de inmigrantes– 73 –políticas de género son competencias compartidas en el marco del art. 149. 1. 1 CE– 74 – políticas de juventud– y 84, precepto que contiene una habilitación genérica a la Comunidad Autónoma para *organizar y administrar todos los servicios con sanidad, educación y servicios sociales, y ejercerá la tutela de las instituciones y entidades en estas materias, sin perjuicio de la alta inspección del Estado.*

Lo mismo se puede afirmar de las demás Comunidades Autónomas¹⁰ que de esta forma asumen la competencia para determinar las que correspondan a las entidades locales y de forma singular a los municipios, pues el apartado 2 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local impone en este caso a las Comunidades Autónomas la necesidad de que los municipios ejerzan competencias sobre *prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social*. Esta reserva de competencias, indeterminada ciertamente, se convierte en una obligación que han de cumplir los municipios de más de 20.000 habitantes por sí o asociados con otros (art. 26. 1.c LB), mientras no fueran dispensados por ser de muy difícil o imposible cumplimiento. Naturalmente, sin perjuicio de regímenes peculiares que pudieran establecer los Estatutos de Autonomía como, en principio, son los casos de Cataluña y Andalucía.

¹⁰ CASTILLO BLANCO, F. y BARRANCO VELA, R. *Competencias Locales en Materia de Servicios Sociales*. CEMCI Granada, 1994, pág. 75.

En la actualidad todas las Comunidades Autónomas han dictado su propia legislación sobre acción social o servicios sociales o asistencia social¹¹, sin perjuicio de emanar también normas sobre submaterias más especializadas y concretas –mayores, drogodependencias, etc–. Incluso, lo habitual es que la mayoría de las Comunidades Autónomas haya cambiado su primitiva legislación por otra más moderna que da entrada a experiencias y correcciones de los textos originales. Desde el punto de vista de la distribución de competencias, puede afirmarse que la mayoría de las Comunidades Autónomas, atribuyen un papel importante a las entidades locales, muy singularmente a los municipios. El resultado final es bastante desigual, pues junto a Comunidades Autónomas que parecen confiar en sus municipios, otorgando una amplia participación en la gestión de estos servicios, otras parecen mostrarse mucho más cicateras y desconfiadas. Tal vez estas situaciones extremas las desempeñan Cataluña y Andalucía, respectivamente. Así mientras la Ley catalana reconoce a los municipios (art. 31. 1):

a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.

b) Crear y gestionar los servicios sociales necesarios, tanto propios como delegados por otras administraciones, de acuerdo con la Cartera de servicios sociales y el plan estratégico correspondiente.

c) Elaborar planes de actuación local en materia de servicios sociales y participar, si procede, en el plan de actuación del área básica correspondiente.

d) Establecer los centros y servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales básicos.

e) Cumplir las funciones propias de los servicios sociales básicos.

f) Promover la creación de los centros y servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales especializados y gestionarlos, en coordinación con la Administración de la Generalidad y el ente local supramunicipal correspondiente, de acuerdo con la Cartera de servicios sociales y el plan estratégico correspondiente.

¹¹ Ley 2/1988, de 4 abril. Servicios sociales, Andalucía; 17 Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social Aragón; Ley 1/2003, de 24 febrero. servicios sociales, Asturias 14/2001, de 29 octubre. Servicios sociales y seguridad social, Baleares; Ley 9/1987, de 28 abril, de Servicios sociales, Canarias; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de asistencia social, Cantabria; Ley 3/1986, de 16 abril. Servicios sociales, Castilla-La Mancha; Ley 18/1988, de 28 diciembre. Acción social y servicios sociales, Castilla y León; Ley 12/2007, de 11 octubre. Servicios sociales, Cataluña; Ley 5/1987, de 23 abril. Servicios sociales, Extremadura; Ley 4/1993, de 14 abril. Servicios sociales Galicia; Ley 1/2002, de 1 marzo. Servicios sociales, La Rioja; Ley 11/2003, de 27 marzo. Servicios sociales, Madrid; Ley 3/2003, de 10 abril. Servicios sociales, Murcia; Ley Foral 15/2006, de 14 diciembre. Asistencia social; Ley 5/1996, de 18 octubre. Asistencia social País Vasco; Ley 5/1997, de 25 junio. Asistencia social Valencia.

g) Colaborar con la Administración de la Generalidad en el ejercicio de las funciones de inspección y control en materia de servicios sociales.

h) Ejercer las funciones que le delegue la Administración de la Generalidad.

i) Participar en la elaboración de los planes y programas de la Generalidad en materia de servicios sociales.

j) Coordinar los servicios sociales locales, los equipos profesionales locales de los otros sistemas de bienestar social, las entidades asociativas y las que actúan en el ámbito de los servicios sociales locales.

k) Las que les atribuyen las leyes.

Andalucía, por su parte, parece conformarse con lo mínimo imprescindible para no ser tachada de incumplimiento de la legislación local básica:

1. Los Ayuntamientos serán responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y dentro del marco de la presente Ley.

2. Serán competencias de los Ayuntamientos, por delegación de la Junta de Andalucía:

a) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.

b) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.

c) La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Puede observarse como se atribuyen competencias a los municipios en esta materia, pero aprovechando la ambigüedad de la ley básica, que nada precisa al respecto, se mantiene dentro de la literalidad de ésta precisando el carácter delegado de las competencias municipales, es decir no se atribuyen competencias propias, las que, de acuerdo con el art. 7 LB se ejercen por los municipios en régimen de autonomía, bajo su propia responsabilidad sin perjuicio de su coordinación en su programación y ejecución con otras Administraciones públicas.

Esta situación, cuya conformidad con el bloque de la constitucionalidad es, al menos discutible, en una interpretación razonable de la LB se convierte en insostenible si se contrasta con las exigencias derivadas del nuevo Estatuto. En efecto, el art. 92. 2. c exige que la gestión de los servicios sociales comunitarios, al menos, se ostente como competencia propia por los municipios. Otra cosa puede ser los de carácter especializados donde el Estatuto atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma (art.61) sin establecer

ninguna otra determinación al respecto, que no impide la posibilidad de atribución de competencias en esta materia a los municipios mediante ley, como han hecho otras legislaciones autonómicas.

3. CONCLUSIÓN

Si alguna conclusión se puede extraer de la contemplación del tratamiento que las diversas leyes autonómicas dan a las competencias locales en materia de servicios sociales es que, por encima de los problemas de articulación técnica entre la autonomía local y la regional, incluso por encima de las deficiencias de la propia ley básica de régimen local, es una cuestión de voluntad política autonómica el dotar de mayor o menor contenido las competencias municipales sobre servicios sociales pues la legislación local básica, si bien no lo garantiza adecuadamente no constituye tampoco obstáculo alguno.