



Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña

Vol. 26 (2022), pp. 227-239

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2022.26.0.9181>

COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES. LA AGENDA SOCIAL ÚNICA DE GALICIA

POWERS OF THE LOCAL ADMINISTRATION FOR THE REALIZATION OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS. THE SINGLE SOCIAL AGENDA OF GALICIA

JOSÉ MANUEL REY VARELA

Doctorando Derecho Administrativo

Universidade da Coruña

<https://orcid.org/0000-0002-8655-7090>

Recibido: 29/06/2022

Aceptado: 17/11/2022

Resumen: El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ reconoce el derecho de toda persona «a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios». Desde entonces las Constituciones de los Estados optimizan el mandato de las Administraciones Públicas para la realización de los derechos sociales fundamentales donde la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes en un «Estado social» son el interés general que de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y solidaridad convoca a todos los niveles de la Administración a sumar esfuerzos para responder a los ideales de libertad, igualdad y fraternidad.

Palabras clave: Derechos sociales, competencias, Administración local.

Abstract: Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights recognizes the right of everyone «to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family, and in particular food, clothing, housing, medical care and necessary social

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 217 A del 10 de diciembre de 1948. París

services». Since then the Constitutions of the States optimize the mandate of the Public Administrations for the realization of fundamental social rights where the dignity of the person and the rights that are inherent in a «Social State» are the general interest that according to the principles of efficiency, hierarchy, decentralization, deconcentration, coordination and solidarity calls on all levels of the Administration to join efforts to respond to the ideals of freedom, equality and fraternity.

Keywords: Social rights, competences, local administration.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN SERVICIOS SOCIALES CON BASE EN LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. III. LAS AYUDAS MUNICIPALES DE EMERGENCIA SOCIAL. IV. LA AYUDA A DOMICILIO Y LA LEY DE DEPENDENCIA. V. LA EVALUACIÓN Y ATENCIÓN INMEDIATA Y LA CARTERA DE INCLUSIÓN. VI. LA COMPETENCIA DE LAS DIPUTACIONES EN SERVICIOS SOCIALES. VII. FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES. VIII. LA AGENDA SOCIAL ÚNICA DE GALICIA. IX. BIBLIOGRAFÍA.

* * *

I. INTRODUCCIÓN

La Administración Pública existe porque existen los intereses generales que, conectados a cada persona en un Estado social, implican la realización de unos derechos, que siguiendo a Rodríguez-Arana², consideramos «derechos sociales fundamentales» porque requieren de la acción de la Administración en un cambio de perspectiva que superando el acto administrativo y la autotutela nos conduce, a través de la solidaridad y la participación, «a la realización de los valores y objetivos constitucionales».

El concepto de derechos sociales fundamentales responde a los derechos imprescindibles para la dignidad de la persona entre los que destacan la alimentación, el vestido, vivienda, trabajo, seguridad social, educación y sanidad. Difieren de los derechos fundamentales individuales en que estos lo que buscan es la mínima intervención del Estado, mientras que los derechos sociales fundamentales requieren lo contrario, pues además de defender que son derechos subjetivos, son derechos de prestación.

Si en la Edad Media encontramos la expresión caridad en la Novísima Recopilación y en la Edad Moderna aparece la asistencia social para la ayuda básica a las personas a través de la beneficencia, será en el siglo XX, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se despliega el Estado del bienestar que precisa para su planificación y ejecución de unos servicios sociales públicos.

² RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*, Editorial Derecho Social e INAP, Sevilla, 2015, págs. 12-13 y págs. 387-391

El concepto de servicios sociales responde al servicio público a través del cual las Administraciones públicas proveen prestaciones individuales para garantizar la protección social de las personas. Siguiendo a Ayala García³ las necesidades sociales de las personas se gestionan siguiendo el marco conceptual organizado que son los «servicios sociales,» pero las cuestiones jurídicas y competenciales siguen el marco conceptual superado de la «asistencia social» por lo que crece la confusión en torno a la necesaria universalidad e imperatividad de los servicios sociales, de acuerdo con los valores constitucionales de igualdad, dignidad y justicia.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 constitucionaliza los servicios sociales en los artículos 49 y 50 y atribuye la posibilidad de la asunción competencial de los mismos (artículo 148.1.20^a) a las comunidades autónomas. Ambos nacen juntos y se desarrollan como nunca en nuestra historia a lo largo de los últimos cuarenta años. Pero en un Estado tan descentralizado como complejo también se constitucionalizan los ayuntamientos para intervenir en asuntos que les afecten de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos.

II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN SERVICIOS SOCIALES CON BASE EN LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

La Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local (LBRL)⁴, estableció en su artículo 25.2.e) la competencia de los ayuntamientos para la prestación de los servicios sociales sin perjuicio de la cláusula general de promover actividades y servicios que contribuyan a satisfacer necesidades de los vecinos del artículo 25.1. Se complementan dichas competencias con la obligatoriedad para los municipios de más de 20.000 habitantes de la atención inmediata a personas en riesgo o situación de exclusión social del artículo 26.1.c) y de la delegación de las mismas previstos en el artículo 27.3.c).

El Estado social requiere que las Administraciones garanticen lo que Escobar Roca⁵ denomina derechos sociales fundamentales de prestación entre los que se encuentran el derecho a la educación, el derecho al trabajo digno, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la cultura, el derecho a la vivienda, el derecho a la autonomía de las personas con discapacidad, el derecho a los servicios sociales y el derecho al mínimo vital. Siguiendo nuevamente a Escobar Roca las Administraciones Públicas en un Estado social deben ejercer «tutela antidiscriminatoria» a niños, niñas y adolescentes; a las mujeres; a las personas mayores; a los inmigrantes; a los emigrantes; a los LGTBI y a la población gitana.

³ AYALA GARCIA, Saida, «Marco jurídico-conceptual del sistema público de los Servicios Sociales, *BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 24, 2018, págs. 225-234, ISSN:1575-0825

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local LRBL, BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985

⁵ ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pág. 393

Así el supremo intérprete de la Ley de Leyes, desde sus primeras sentencias (STC 25/1981) establece la necesaria observancia del principio de igualdad material del artículo 9.2 para los poderes públicos central y autonómico de acuerdo con su reparto competencial, a los que en el plano administrativo debemos sumar a los entes locales. De la complejidad de la cuestión, tanto desde el punto de vista de la obligatoriedad de garantizar los derechos previstos en los principios rectores de la política social y económica, como desde el punto de vista de qué Administración debe garantizarlos, se ocupó la doctrina, la jurisprudencia y la práctica administrativa en lo que constituye uno de los retos clave para la realización de los derechos sociales fundamentales.

Para Escobar Roca⁶ el citado pronunciamiento del Tribunal Constitucional indica además que «los derechos fundamentales no se encuentran afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado», sin reservarse este último la competencia exclusiva como hace con otras materias, sino viniendo a establecer una competencia compartida entre Estado y comunidades autónomas.

Mucha menos discusión doctrinal existía entorno a los entes locales a los que se reconocen competencias en la citada Ley de Bases de Régimen Local en prestación de servicios sociales y en la obligatoriedad de los mismos a prestar servicios públicos municipales a sus vecinos hasta la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁷, que más preocupada por la salida a la crisis económica de 2008 y el control del déficit que del desarrollo del Estado social, viene a limitar las competencias de la Administración más cercana al ciudadano en los servicios sociales.

Será el Tribunal Constitucional el que a través de dos Sentencias del 2016 anule la prohibición de que las comunidades autónomas puedan atribuir a los entes locales como competencias propias los servicios sociales pues son «servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal». Si declara conforme a la Constitución la participación de las diputaciones en la prestación de dichos servicios sociales declarando nula por STC 41/2016⁸ la atribución a las comunidades autónomas de las competencias en servicios sociales operando plenamente los artículos 25.2.e) y 26.1.c) de la LRBRL, por lo que los ayuntamientos ejercerán como competencia propia la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» y los de más de 20.000 habitantes tendrán como servicios mínimo y obligatorio la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social».

Siguiendo a Arroyo Gil⁹ también se declara que además de estas competencias mínimas los municipios podrán tener otras no previstas en el artículo 25.2 si la Comunidad Autónoma las tiene asumidas por su Estatuto de Autonomía y lo haga de acuerdo con los apartados 3, 4 y 5 de dicho artículo 25 LRBRL.

⁶ ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Derechos...*, cit., pág. 393

⁷ Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013

⁸ STC de 3 de marzo de 2016 (BOE-A-2016-3407)

⁹ ARROYO GIL, Antonio, «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016 y 111/2026», *Revista UNED Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, Madrid, 2016, págs. 701-716

Pese a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional perviven en la práctica administrativa la consideración de los servicios sociales como una competencia impropia sin pensar que sería más conveniente centrarse en la reforma de la financiación local pues no parece razonable que la Administración más cercana al ciudadano solo gestione el 13% de los recursos públicos globales, o en los perjuicios que ocasionaría una división competencial en la atención a las personas vulnerables, opinando con la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales¹⁰ que resultaría sorprendente desvincular el diagnóstico del plan de intervención si lo que queremos es ser eficaces en la realización de derechos sociales fundamentales. No tiene ningún sentido crear dos estructuras administrativas para atender un mismo servicio debiendo primar la atención a la persona sobre las discusiones competenciales.

Previamente comunidades autónomas como Galicia con competencias estatutarias en servicios sociales (artículo 27.2.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia desarrollado por la Ley 13/2008 de Servicios Sociales de Galicia) y en Administración local (artículo 27 del Estatuto de Autonomía desarrollado por Ley de Administración Local de Galicia), aprueba la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, para aterrizar en la realidad social la nueva legislación estatal que ponía en riesgo las políticas sociales municipales, al no existir otras normas o acuerdos de financiación.

Esta ley autonómica fue pactada entre el gobierno de la Xunta de Galicia y la Federación Galega de Municipios y Provincias en una tradición de acuerdos que tuvo su más resaltable base en el Pacto Local firmado el 20 de enero de 2006 que promovía las competencias municipales y posibilitaba que las decisiones sobre los servicios públicos se acerquen al nivel más cercano al ciudadano. En el ámbito de los servicios sociales no es lo mismo prestar por ejemplo el servicio de ayuda en el hogar o construir un centro de día en una gran ciudad o en un pequeño ayuntamiento. Ofrece muchas ventajas de eficacia, eficiencia y calidad para el servicio que las decisiones las adopten las autoridades más cercanas que además puedan escuchar al usuario y fomentar la economía local. Establecer nuevos instrumentos de cooperación y coordinación parece más importante pensando en la persona como eje y centro de la actuación administrativa que en el debate competencial, pues este último puede quedar superado. Sumando esfuerzos para que ninguna Administración pueda declararse incompetente mientras presenciamos necesidades básicas para la dignidad de la persona.

Se basa la ley autonómica en el ejercicio de competencias atendiendo a la normativa estatal, pero también autonómica, de acuerdo con los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; los principios de máxima proximidad de la gestión a la ciudadanía y al principio de no solapamiento en la distribución competencial.

¹⁰ Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2013

Las corporaciones locales podrán asumir también servicios al amparo de competencias delegadas, concretado por decreto del Consello de la Xunta de Galicia, con una memoria donde se detallen los cumplimientos de criterios de eficiencia, eliminación de duplicidades y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; pues con el ejemplo del centro de día que pusimos antes una cosa es la inversión para la construcción de la infraestructura y otra es la viabilidad de mantenerlo en el tiempo.

Para el establecimiento de nuevos servicios sociales debe evitarse la duplicidad que no se producirá si la demanda no está plenamente cubierta solicitando informe. En el Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado se pide la verificación de la no duplicidad en lugar de una estimación, pero se indica que tampoco puede controlarse de tal manera que limite hasta anular la autonomía local. Sería tanto como desnaturalizar las competencias de los ayuntamientos para promover servicios de acuerdo con las necesidades de sus vecinos.

Así la principal novedad que nos queda en la práctica de la Ley 27/2013 será el reforzamiento de las diputaciones para prestar servicios en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. Siguiendo a Jiménez Asensio¹¹ coordinando servicios mínimos, participando en la redacción y seguimiento de sus planes económico-financieros y en los procesos de fusión.

III. LAS AYUDAS MUNICIPALES DE EMERGENCIA SOCIAL

Las ayudas de emergencia social fueron el germen de los programas de servicios sociales en el ámbito local. Responden con agilidad a situaciones derivadas del desempleo, de alojamiento, de la necesidad de alimentos, de medicamentos, energía eléctrica o escolarización y suponen una garantía para la inclusión y la dignidad de la persona. Un mínimo que además requiere una respuesta rápida por parte de la Administración, a pesar de que en muchas ocasiones su prestación corre a cargo de entidades sociales. Dichas cantidades no tienen la consideración de salario y por tanto no podrán ser objeto de embargo o retención. Con la reciente pandemia de la COVID-19 se estableció un Fondo Social Extraordinario¹² para atender necesidades básicas sociales a distribuir por las comunidades autónomas a los ayuntamientos para garantizar su llegada rápida y distribución en todo el territorio. Ayudará mucho a los ayuntamientos concurrir a convocatorias públicas de ayuda de otras administraciones para cofinanciar estas prestaciones, así como conveniar con entidades sociales del municipio para unir esfuerzos y coordinar adecuadamente recursos públicos y privados.

Sí que estarán sujetos los créditos que soportan las ayudas de emergencia municipal a la Ley 38/2003 de subvenciones y a su Reglamento, así como por supuesto al RD Legislativo 2/2004 del texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales que

¹¹ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, Enero 2014, pág. 3

¹² RD-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, BOE núm. 73 de 18 de marzo de 2020

exigen dotarlas en los presupuestos municipales anuales, pudiendo hacerlo como créditos ampliables.

IV. LA AYUDA A DOMICILIO Y LA LEY DE DEPENDENCIA

La ayuda a domicilio comienza a desarrollarse por los ayuntamientos desde los años ochenta para paliar necesidades sociales de la persona vulnerable en su hogar. Desde la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (Ley de la Dependencia)¹³ se incrementan notablemente los programas y su financiación para colaborar desde la Administración Local con las comunidades autónomas y el Estado para dar respuesta a lo que se viene denominando el cuarto pilar del Estado del bienestar.

Así en su artículo 12 la citada ley establece la participación de las entidades locales, de acuerdo con la normativa autonómica y sus competencias. No podría ser de otra manera pues los informes municipales constituyen la puerta de entrada también en el nuevo sistema y servicios de proximidad como la ayuda en el hogar históricamente se prestó por los ayuntamientos.

Según Alonso Seco¹⁴ el legislador quiso que la atención a la dependencia tuviera presentes los principios de colaboración, participación y coordinación entre Administraciones, especialmente la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, pero también incluyó en el Consejo Territorial del Sistema de Atención a la Dependencia a la Federación Española de Municipios y Provincias.

En Galicia será el Decreto 15/2010¹⁵ y 149/2013¹⁶ los que definan el procedimiento y la competencia de los ayuntamientos (artículo 6) de acuerdo con los principios de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa. Será la Comunidad Autónoma la que otorgue horas de servicio al ayuntamiento, que gestionará con personal propio o a través de empresas o entidades sociales, la que indique los usuarios de acuerdo a las valoraciones y la que financie mayoritariamente el servicio. Sobre la financiación y la estabilidad de la misma, ante las reticencias de muchas intervenciones, el Gobierno autonómico de Galicia la garantizó a través de la Orden de 31 de mayo de 2016¹⁷. Corresponderá al Gobierno autonómico también la inspección del servicio, pero no su gestión. Acaso nos podemos imaginar para defender la competencia municipal como se gestionaría desde una delegación provincial o desde los servicios centrales de una Comunidad Autónoma un servicio con miles de usuarios, miles de empleados prestado en

¹³ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, BOE núm. 299 de 15 de diciembre de 2006

¹⁴ ALONSO SECO, José María, *Autonomía, Dependencia y Servicios Sociales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, págs. 170-172

¹⁵ Decreto 15/2010, de 4 de febrero, de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, DOG núm. 34, 19 de febrero de 2010

¹⁶ Decreto 149/2013, de 5 de septiembre, por el que se define la cartera de servicios sociales para la promoción de la autonomía personal, DOG núm. 182, 24 de septiembre de 2013

¹⁷ Orden del 31 de mayo de 2016 por la que se modifica el módulo de financiación del servicio de ayuda en el hogar, DOG núm. 109, 9 de junio de 2016

miles de núcleos de población a la vez y durante los 365 días del año. Sin duda el coste sería mucho mayor, pero sobre todo, la calidad del servicio muy inferior.

Tras la aprobación de la Ley de la Dependencia se expanden, aunque con menor crecimiento, los servicios municipales de teleasistencia, centros de día, residencias de mayores y centros de atención a las personas con discapacidad a través de diferentes fórmulas de colaboración y financiación.

V. LA EVALUACIÓN Y ATENCIÓN INMEDIATA Y LA CARTERA DE INCLUSIÓN

Si los ayuntamientos tienen competencia para la gestión de los servicios sociales de atención básica y comunitaria, también la LRBRL en su artículo 86 establece la posibilidad de que el Estado y las comunidades autónomas con sus competencias establezcan por ley idéntica reserva para otras actividades o servicios. Por ser la puerta de entrada del mayor número de necesidades sociales, especialmente en casos de exclusión o riesgo de padecerlo, habrían de disponer de unos servicios sociales municipales con los necesarios recursos humanos y económicos, pues para Aguilar¹⁸, se trata de una estructura de soporte esencial cuando el resto de sistemas de protección no son suficientes. Imaginamos nuevamente a un usuario de servicios sociales desplazándose cien kilómetros para ser atendido o cumplimentando un formulario telemático. Debemos pensar ante todo en la persona y sus circunstancias y no generalizar, pues no disponen de los mismos medios para relacionarse con la Administración una empresa que le presta servicios que una persona con discapacidad que inicie la tramitación de una ayuda para la dependencia.

En Galicia la Ley de Inclusión Social de Galicia¹⁹ reguladora de los derechos y recursos específicos para personas en situación de riesgo o exclusión social concretados fundamentalmente a través de la Renta de Inserción Social de Galicia (RISGA) y las Ayudas de Inclusión Social (AIS), establece en su artículo 4 la competencia de «los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma en colaboración con los ayuntamientos» de acuerdo con las previsiones de la Ley de servicios sociales de Galicia y lo establecido en el artículo 84 de esta ley que se refiere tanto a servicios comunitarios básicos como a específicos. Resulta muy relevante la aprobación del Decreto 61/2016²⁰, de la cartera de servicios sociales de inclusión, de aplicación a todas las entidades públicas o privadas, donde incorpora expresamente a los servicios sociales básicos (ayuntamientos) numerosas posibilidades de actuación, entre las que destacamos por su implementación las rentas sociales municipales, un ejemplo de abrir posibilidades escapando de la tutela, pues la implementación de nuevas medidas dependerá de las circunstancias, posibilidades y prioridades de las autoridades locales.

¹⁸ AGUILAR HENDRICKSON, Manuel, «Hacia un replanteamiento de los Servicios Sociales en España», *Documentación Social*, 175, 2014, págs. 45-63

¹⁹ Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia, DOG núm. 249, 31 de diciembre de 2013

²⁰ Decreto 61/2016, de 1 de febrero, por el que se define la cartera de servicios sociales de inclusión, DOG núm. 108, 8 de junio de 2016

VI. LA COMPETENCIA DE LAS DIPUTACIONES EN SERVICIOS SOCIALES

Si bien las competencias propias de las diputaciones establecidas en el artículo 36 LRSAL no suponen cambios significativos si que resulta más relevante la nueva redacción del artículo 37 LRBRL sobre delegación de competencias a las diputaciones por parte de las comunidades autónomas siempre que resulte más eficiente su ejecución por las primeras.

Sobre lo que la LRSAL denomina competencias impropias modificando el artículo 27 LRBRL, podrían delegarse por las comunidades autónomas en los ayuntamientos los servicios sociales, pero tal como dispone el artículo 27 LRBRL la delegación debe incluir los medios personales, materiales y económicos, sin que tampoco suponga mayor gasto global.

Lo mismo sucederá con las diputaciones en cuanto a la delegación, sin olvidar que la legislación autonómica puede atribuirles competencias en el ámbito social (Galicia lo hace por Ley 13/2008 preferentemente para los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes) tal y como estableció el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 15 de julio de 2020, con la triple condición de que dichas competencias sociales tengan claro interés supramunicipal, que pueden participar en su planificación y que no afecten a su estabilidad económico-financiera.

VII. FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El Plan Concertado de servicios sociales constituye el mayor precedente de coordinación y financiación de un sistema integrado de servicios sociales de base o comunitarios. Para Gutiérrez Resa²¹, inspirado en el plan comunidad cristiana de bienes, hace posible una red básica de servicios sociales públicos desde su inicio en 1988 hasta su consolidación ocho años después.

El Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales lo aprueba el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social «para articular la coordinación económica y técnica» entre Estado y comunidades autónomas, que habrán de colaborar con los entes locales, sumando a los tres niveles de la Administración Pública en España. En su catálogo de prestaciones de 1998 incluía información y orientación, ayuda a domicilio y alojamiento; a través de la suscripción de convenios-programas a firmar entre administraciones con la consiguiente financiación estable. El pasado año 2021 el actual Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 aprobó un compromiso presupuestario

²¹ GUTIÉRREZ RESA, Antonio, «El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España», *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 93, Madrid, 2001, pág. 89

para ese año de 22.916.824,84 euros²², con sus respectivos criterios de distribución y objetivos.

Las comunidades autónomas, en base a su competencia, completan esa financiación a los entes locales. Así, en el caso de Galicia, su ley 13/2008 de Servicios Sociales²³ establece dos niveles de atención: servicios sociales comunitarios tanto básicos como específicos, de carácter preferentemente local y servicios sociales especializados, de carácter preferentemente autónomos.

El plan de financiación de los servicios municipales se desarrolla a través del Decreto 99/2012 buscando la estabilidad de los servicios y prestaciones y la celeridad administrativa para que no queden interrumpidos, integrando los créditos del Estado y los de la Comunidad Autónoma.

Dicho decreto regula los criterios de renovación de la financiación para gastos corrientes, los criterios de variación, el pago y la justificación, la fórmula para determinar la capacidad económica de los usuarios del servicio de ayuda a domicilio y la capacidad económica de las personas que reciben otros servicios sujetos a copago. En los años de la crisis, con las restricciones a la contratación de personal por los ayuntamientos, el incremento de la cuantía destinada a personal permitió el incremento de los recursos humanos imprescindibles para el funcionamiento de los servicios sociales municipales, entre los que destacamos a los trabajadores y trabajadoras sociales, los educadores y educadoras sociales, así como al personal administrativo.

Una segunda fuente de financiación la encontraremos en el Sistema de Información y Atención a la Dependencia que multiplicó los recursos municipales especialmente para la atención a las personas mayores.

Y finalmente una tercera fuente de financiación de la Administración Local la encontraremos en procedimientos de libre concurrencia de la Unión Europea, Administración general del Estado, comunidades autónomas, diputaciones y entidades privadas o sin ánimo de lucro para implementar proyectos específicos.

VIII. LA AGENDA SOCIAL ÚNICA DE GALICIA

Si la historia de los derechos sociales está ligada a las revoluciones hoy podríamos decir que su realización está ligada a las crisis económicas globales.

Así la crisis financiera del 2008 provocó un crecimiento desmesurado de las personas en riesgo de exclusión, despertando también la conciencia social que requerirá una respuesta conjunta del poder público.

²² Resolución de 15 de diciembre de 2021 de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, BOE núm. 310 de 27 de diciembre de 2021

²³ Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia, DOG núm. 245, de 18 de diciembre de 2008

La Agenda Social Única de Galicia constituye un ejemplo de cooperación y colaboración interadministrativa y con la sociedad civil para la realización de los derechos sociales fundamentales cuyas fases para su elaboración, como en todas las políticas públicas sociales, serán la identificación del problema, la entrada en la agenda, el diseño, la planificación, la implementación, la ejecución y la evaluación.

Comenzando por los actores para la elaboración de la Agenda Social Única de Galicia se aplicó un modelo reticular con la finalidad de tener una red amplia en la definición de las propuestas a incorporar, pero también para que unos actores interactuaran con otros bajo el principio de las tres «C» que afectan a la pobreza y la exclusión social: Causas que la provocan, Compromiso de todos los actores implicados y Cooperación. Participan así como actores públicos el gobierno autonómico, los grupos parlamentarios, la Federación Galega de Municipios e Provincias y los alcaldes de las siete grandes ciudades de Galicia, como actores privados la Red Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, la Plataforma del Tercer Sector, el Comité de Entidades de Personas con Discapacidad y los Colegios Profesionales de Trabajadores Sociales y Educadores Sociales.

En la identificación del problema se incorporan a nivel institucional las conclusiones de la Estrategia de Inclusión Social que integra la necesidad del trabajo en red y los debates mediáticos y parlamentarios. Resulta crucial esta fase pues si es necesaria la intervención de la Administración si esta no reconoce el problema este no existe para la intervención pública. Existe una distancia entre lo percibido como necesario y lo esperado por la sociedad que debe llevar al responsable público a tomar decisiones o no decisiones.

Incorporado el tema a la agenda sistemática al afectar a 600.000 personas, sucederse noticias de enorme impacto entorno a desahucios o pobreza energética se decide como estaba incorporar a la agenda institucional.

Comienza la fase de diseño con el estudio de la normativa analizada y un proceso de incorporación de datos de la Agencia de Evaluación Autonómica, el Instituto Gallego de Estadística y los datos de los servicios sociales municipales, así como de las entidades del tercer sector. En esta fase resulta muy importante el diseño organizativo de los que deban intervenir después, sobre todo, los recursos humanos y económicos de los que dispongan, pero también los procesos administrativos, como se implantan decisiones, como fluye la información y el estudio de la cultura administrativa.

Escuchar al resto de actores permitió concretar en la definición de actuaciones, la mejor fórmula de implementación de las mismas y la optimización de las posibilidades reales para cada una de las partes implicadas.

En la fase de planificación participaron sobre la base del diseño los aparatos administrativos de la Comunidad Autónoma, los de los entes locales y los técnicos de las entidades sociales, pues resulta clave que la propuesta resultante no se considere ajena a aquellos que posteriormente serán responsables de su implementación y ejecución.

En la fase de implementación, a través de un acuerdo firmado en 2016 entre el máximo responsable de la Comunidad Autónoma, el máximo responsable de la Federación Galega de Municipios e Provincias y el máximo responsable de la Red Europea contra la pobreza y la exclusión social, se establecen treinta medidas entre las que destacan las de apoyo a la renta de integración municipal, las ayudas de emergencia municipales, las de abordaje de la pobreza energética, las de atención a la inclusión residencial, las de proyectos de inclusión, de atención a la dependencia, las de abordaje de la pobreza infantil, así como el refuerzo en la contratación de técnicos sociales para los servicios municipales y de las entidades de iniciativa social.

Su desarrollo normativo pasó con rapidez por el trámite de información pública del Consejo de Participación de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, pues todos sus integrantes habían participado en su diseño y se optó mayoritariamente por su plasmación en órdenes para una mayor agilidad administrativa, salvo en el caso del Decreto 61/2016 de cartera de los servicios sociales de inclusión, para una mayor garantía jurídica para los ayuntamientos en la implementación de algunas de las medidas descritas.

Para la fase de ejecución de la agenda resultó imprescindible trasladar a los presupuestos de cada Administración las previsiones establecidas en el plan económico que figuraba como anexo, que también permitieron modificaciones legales en la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, optimizando así la capacidad normativa entorno a competencias propias.

La fase de evaluación quedó garantizada con la creación del Observatorio Social y cuatro grupos de seguimiento para el estudio de los objetivos y la propuesta de nuevas acciones, lo que llevó a la aprobación de la Agenda Social Única 2024 el 27 de diciembre de 2021, marcando el camino a seguir juntos para una Galicia unida, responsable y comprometida con los derechos sociales fundamentales.

IX. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR HENDRICKSON, Manuel, «Hacia un replanteamiento de los Servicios Sociales en España», *Documentación Social*, 175, 2014, págs. 45-63

ALONSO SECO, José María, *Autonomía, Dependencia y Servicios Sociales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, págs. 170-172

ARROYO GIL, Antonio, «Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016 y 111/2026», *Revista UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, Madrid, 2016, págs. 701-716

AYALA GARCIA, Saida, «Marco jurídico-conceptual del sistema público de los Servicios Sociales», *BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 24, 2018, págs. 225-234, ISSN:1575-0825

ESCOBAR ROCA, Guillermo, *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pág. 393

GUTIÉRREZ RESA, Antonio, «El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en España», *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 93, Madrid, 2001, pág. 89

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local», *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, enero 2014, pág. 3

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*, Editorial Derecho Social e INAP, Sevilla, 2015, págs. 12-13.