

ano 18 - n. 74 | outubro/dezembro - 2018
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v19i74
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoli

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil-PR)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Clêmerston Merlin Clève (UFPR)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG-GO)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Odilon Borges Junior (UFES)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Eros Roberto Grau (USP)	Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP-PR)
Imgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
José Carlos Abraão (UEL-PR)	Rogério Gesta Leal (UNISC-RS)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Weida Zancaner (PUC-SP)

Homenagem Especial

Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)
Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)
Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)
Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)
Paulo Henrique Blasi (*in memoriam*)
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Rolando Pantoja Bauzá (*in memoriam*)

El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya

The organizational and competence system of the local social services of the post-crisis in the Spanish State. The case of Catalunya

Maria Victòria Forn i Fernández *

Universitat Rovira i Virgili (Espanha)
mariavictoria.forns@urv.cat

Recibido/Received: 09.11.2018 / November 9th, 2018

Aprovado/Approved: 08.02.2019 / February 8th, 2019

“Now, remove force and independence from the township, and you will always find only those under its administration and no citizens”, TOQUEVILLE, 1835.¹

“A grandeza política mostra-se quando, em momentos difíceis, se trabalha com base em grandes princípios e pensando no bem comum a longo prazo.”, FRANCISCO, 2015.²

Como citar este artigo / *How to cite this article*: FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046

* Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). E-mail: <mariavictoria.forns@urv.cat>.

¹ TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracy in America*, vol. I, parte I, cap. V, pág. 64.

² FRANCISCUS, *Laudato si’*. *Carta encíclica sobre o cuidado da casa comum*, Roma, 24 de mayo de 2015, núm. 178, pág. 81.

Resumen: El artículo analiza el marco jurídico internacional, europeo, constitucional, estatutario y local que configuran un verdadero Derecho a los servicios sociales para los ciudadanos de Catalunya, en una situación económica y social de postcrisis. Así mismo, se estudia con exhaustividad la distribución de competencias materiales y funcionales en materia de servicios sociales entre la administración de la Generalitat y los entes locales, en particular, los municipios y las comarcas; a la luz de la reciente interpretación jurisprudencial constitucional de la reforma competencial local de 2013.

Palabras clave: atención a la persona; bienestar social; marco jurídico; derecho a los servicios sociales, competencias locales.

Abstract: The article analyses the international, European, constitutional, statutory and local legal framework that make up a true right to social services for the citizens of Catalonia, in a post-crisis economic and social situation. Likewise, the distribution of material and functional competences in the area of social services between the administration of the Generalitat and local authorities, in particular municipalities and counties, is studied exhaustively in the light of the recent constitutional jurisprudential interpretation of the local competence reform of 2013.

Keywords: attention to the person; social welfare; legal framework; right to social service; local competences.

Sumario: **1** Introducción – **2** El marco jurídico internacional – **3** El marco jurídico europeo – **4** El marco jurídico constitucional: la consagración del Estado del Bienestar – **5** El marco jurídico estatutario: la arquitectura del autogobierno de Catalunya – **6** El marco jurídico local: la construcción de un modelo de prestación de servicios de atención a la persona – **7** El sistema competencial local en Catalunya – **8** La reforma de la organización local española – **9** La reordenación del sistema competencial local – **10** La reinterpretación constitucional del sistema competencial local – **11** El marco competencial local en materia de servicios sociales – **12** Conclusiones – **13** Referencias

1 Introducción³

El *Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979* (EAC) supone la recuperación del autogobierno y entre otras atribuciones, otorga la competencia en materia de servicios sociales a la Administración de la Generalitat de Catalunya, una administración de naturaleza autonómica, según la concepción constitucional del Estado Español.

Es precisamente en el artículo 9 EAC dónde se determinan todas las competencias exclusivas. Será a partir de entonces que el Estado irá traspasando otros servicios en materia de sanidad o de servicios sociales a través del *Real Decreto 1949/1980, de 31 de julio*. Esto supondrá un punto de inflexión en la creación de normas que regularán y promoverán el desarrollo del “Sistema Catalán de Servicios Sociales”. Aunque, para entender cuál es la situación actual de los servicios sociales en Catalunya en este escenario de postcrisis se debe explicar cómo se han ido gestando los fundamentos de los derechos de los ciudadanos

³ *Vid. in totum*, AGUADO I CUDOLÀ (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

al mismo tiempo que se definían las obligaciones de las administraciones en la prestación de los servicios que los garantizaban y, muy en particular, de las administraciones locales.

En estos momentos de profunda crisis, la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales* establece un nuevo modelo de servicios sociales que conlleva el derecho de acceso universal para el conjunto de ciudadanos de Catalunya, los abre a todos los ciudadanos. Esta ley, que substituye la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales*,⁴ persigue el objetivo de convertir los servicios sociales “en el cuarto pilar del estado del bienestar, al lado de los servicios y las prestaciones de salud, de educación y de la Seguridad Social”.⁵ El Parlamento de Catalunya la aprobó por unanimidad, después de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector y de una negociación política muy intensa. Aunque, como afirma VILA I MACEBO, “*un cop assenyalada la necessitat de la Llei i la bondat del procés i els consensos aconseguits, cal analitzar més detalladament alguns dels seus eixos per esbrinar les possibilitats reals de fer front a les noves necessitats i, si fos el cas, posar de relleu potencials carències o disfuncions*”.⁶

Los “servicios sociales”, según indica el preámbulo de la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales*, “son uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda”. También en su preámbulo pone el acento en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos. El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respeto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de esta Ley que los servicios sociales de Catalunya inician un período de cambio profundo y de consolidación del Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública. Influirá en este cambio la aprobación del nuevo Estatuto del 2006 y muy especialmente la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia* (LAPAD). En definitiva como explica VILA MANCENO, “*la legislació de serveis socials està constituïda a Catalunya per la Llei de serveis socials i per altres lleis estatals i autonòmiques que contenen disposicions que regulen aspectes referents als serveis socials. Aquestes normes,*

⁴ La Ley de servicios sociales de 1985 fue aprobada también por unanimidad y había sido completada en 1994 para profundizar en la regulación de los servicios de atención básica, de los servicios especializados y de las prestaciones, entre otros aspectos.

⁵ RELATS I CASAS, Vicenç, “La nova Llei de serveis socials: un model català d’atenció garantista i universal”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero 2008, pág. 59.

⁶ VILA I MANCENO, Antoni, “La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica”, *Eines*, núm. otoño 2006, pág. 58.

i també d'altres a nivell internacional, (...) no es poden obviar si volem estudiar aquest àmbit en la seva totalitat".⁷ Y, según AGUADO I CUDOLÀ, la legislación referida al ámbito de los servicios sociales forma parte del derecho administrativo, pues estamos ante unos servicios públicos, que prestan las administraciones públicas directa o indirectamente. El autor reivindica la necesidad que la doctrina administrativista reconozca la importancia de la legislación de los servicios sociales y en especial "*l'estudi de la posició jurídica de l'usuari*".⁸

El Sistema de Servicios Sociales es el más descentralizado de los que configuran los pilares del Estado del bienestar y en él han tenido un papel determinante los órganos locales, "pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se ha configurado España de acuerdo con la *la Constitución española, de 27 de diciembre de 1978* (CE) (artículo1.1)".⁹ Y, tal y como afirma CASADO CASADO, la crisis económica, financiera, institucional y social producida des de 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones públicas y, por lo tanto, también a las locales. En este sentido, "ha provocado una profunda revisión de los postulados del derecho público. Asimismo, ha desatado un vertiginoso proceso de reformas administrativas, con las que se ha pretendido hacer frente a la difícil situación, con el fin de reactivar la economía, conseguir la estabilidad presupuestaria, la corrección del déficit y la creación de empleo".¹⁰

Sin embargo, esta situación de penuria económica no tendría que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos solo fundamentadas en paradigmas economicistas, según RODRÍGUEZ BEAS y FUENTES I GASÓ, "a pesar del contexto de crisis económica, no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible,

⁷ VILÀ MANCEBO, Antoni, *Serveis Socials. Aspectes històrics, institucionals i legislatius*, Ed. UOC, Barcelona, 2011, pág.154.

⁸ AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, "Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis", en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al, El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pág. 15.

⁹ MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano, 2016, págs. 202-203.

¹⁰ CASADO CASADO, Lucía, "Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España", *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero – abril 2018, págs. 20-21.

sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa”.¹¹

En el modelo territorial del Estado Español, los entes locales devienen en la unidad imprescindible desde donde desplegar los servicios sociales básicos, respondiendo así a la universalidad,¹² proximidad y descentralización¹³ que marca la Ley de Servicios Sociales de Catalunya en los principios rectores del sistema público de servicios sociales. Así, la nueva Ley ha representado, sin duda, un paso adelante y definitivo hacia la universalización de los servicios sociales, siguiendo el camino de la mayoría de estados europeos. Así, para RELATS I CASAS, por ejemplo, *“l'accés universal permet que tothom qui ho necessiti pugui demanar plaça en una residència de gent gran o per a discapacitats, un servei d'estimulació precoç per al seu fill o qualsevol altre servei social que pugui necessitar per poder viure amb dignitat”*.¹⁴

En este trabajo queremos aproximarnos al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales de Catalunya en el actual escenario de post-crisis económica, y conocer el modelo de prestación territorial basado en la persona, desde una perspectiva local.

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y de las prestaciones sociales ante el incremento de las necesidades se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis tuvo un impacto no sólo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades / recursos.

El Modelo Catalán de Servicios Sociales tiene por objetivo atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio priorizando los colectivos más vulnerables. La respuesta tiene que incorporar el criterio de eficiencia y pretende mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos y conseguir mayores cuotas de bienestar. Pero al mismo tiempo que se busca devenir en un verdadero modelo de cohesión social y territorial, también se abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales básicos y sus funciones.

¹¹ RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña” en GARCÍA RUBIO, Fernando, *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pág. 575.

¹² El artículo 5 apartado a) de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales fija los principios rectores del sistema de servicios sociales: “a) Universalidad: Los poderes públicos tienen que garantizar a todas las personas el derecho de acceso a los servicios sociales y su uso efectivo en condiciones de igualdad, equidad y justicia redistributiva...”

¹³ El artículo 5 apartado g): “Subsidiariedad: Incluye los principios de proximidad y descentralización. Los servicios sociales deben prestarse en el ámbito personal más próximo a los usuarios”.

¹⁴ RELATS I CASAS, Vicenç, *op. cit.*, pág. 59.

El enfoque de este trabajo desde la perspectiva local en la prestación de los servicios sociales y de su papel fundamental en la respuesta a las necesidades sociales que se generen en la nuestra sociedad, marcará todo el análisis que haremos del Modelo Catalán de Servicios Sociales. Y es que, de todas las administraciones públicas, las entidades locales son las más idóneas para prestar los servicios sociales dada su proximidad a los ciudadanos y por su contacto directo con los problemas reales de la población. Y, como afirma LÓPEZ FERNÁNDEZ, “la intervención administrativa se ha desarrollado desde siglos a través de las entidades locales. (...) Aun siendo la acción social una competencia autonómica las entidades locales desempeñan por delegación importantes funciones 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 reguladores de la acción social”.¹⁵

Para poder determinar cuál es el sistema organizativo y competencial de los servicios sociales de la Catalunya de la post-crisis y poder dibujar el modelo de prestación territorial desde la perspectiva local, tenemos que aproximarnos a las fuentes que regulan el marco normativo internacional y europeo, el marco constitucional; el estatutario, el marco competencial local y la normativa general en el ámbito de los servicios sociales que acabaran determinando el actual modelo de servicios sociales de atención centrada en la persona.

2 El marco jurídico internacional

Los derechos sociales son el punto de partida y el fundamento de la legislación de los servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas. Y, tal como hemos dicho con anterioridad, hay que realizar un análisis de la normativa a escala internacional y con este propósito nos aproximamos a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948* (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por España en 1977, dos años después de la muerte del dictador.

La DUDH en el artículo 25 afirma que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, su salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad”. Por

¹⁵ LÓPEZ, FERNÁNDEZ, Francisco, “El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla México*, núm. 32, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Puebla, 2013, pág. 58.

lo tanto, en 1948 ya se hablaba de los “servicios sociales” como un derecho para todas las personas en este documento. Si bien, hay quizá que matizar que al concepto servicios sociales no le podemos atribuir la misma acepción que le damos en la actualidad, tal y como afirma FANTOVA AZCOAGA, “ésta hace mención expresa de los Servicios sociales (artículo 25) aunque, ciertamente, no cabe pensar que se refiera a ellos en el sentido preciso que tal expresión ha ido adquiriendo en nuestro entorno”.¹⁶ No se refiere sólo al derecho a los servicios sociales *strictu sensu*, si hacemos un repaso de los artículos subsiguientes considera como derechos sociales también a los que se refieren a la atención a la salud, la educación gratuita, el acceso a la vivienda, entre otros. Así pues, resulta significativa la incorporación de los servicios sociales a la DUDH, aunque no los desarrolla.

3 El marco jurídico europeo

Si pasamos del ámbito mundial al europeo podemos afirmar que la *Carta Social Europea* (CSE) es más explícita que los textos internacionales en la definición de los servicios sociales como derecho y los relaciona con el trabajo social y determina los objetivos de bienestar y de desarrollo personal y social.

La CSE se convierte en un texto fundamental del Consejo de Europa, que se firmó en Turín el 18 de octubre de 1961. La firma de este texto supuso el compromiso de dedicar los esfuerzos necesarios para conseguir mejorar la calidad de vida y la promoción del bienestar social de todos los pueblos tanto de realidad urbana como rural, buscando así un equilibrio territorial a través de instituciones y acciones adecuadas. Es el tratado internacional más importante en materia de derechos sociales. Según JIMENA QUESADA y SALCEDO BELTRÁN, “constituye el instrumento más emblemático del Derecho social de los derechos humanos”.¹⁷

La CSE quiere garantizar el ejercicio de los derechos sociales sin discriminación por razón de raza, color, sexo, religión, opinión política, nacionalidad u origen social. Define diferentes derechos sociales entre los cuales incorpora en el artículo 13 “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica”. Y en el artículo 14, se refiere a “toda persona tiene derecho a beneficiarse de los Servicios de bienestar social”. El derecho a beneficiarse de los servicios sociales se garantiza en este mismo artículo dónde se explicita que las partes contratantes, refiriéndose a los firmantes de la Carta,

¹⁶ FANTOVA AZCOAGA, Fernando “Sistemas públicos de Servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 49, 2008, pág. 20.

¹⁷ JIMENA QUESADA, Luís, SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen, “Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: la Carta Social Europea”, *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 2006, pág. 275.

se comprometen a “fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social” y a “estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios”.

La *Carta de Derechos Fundamentales* (CDF) firmada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo por los estados miembros de la Unión Europea, comprende un conjunto de derechos sociales en forma de: derechos civiles, políticos y sociales de todas las ciudadanas y ciudadanos de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 le otorga carácter jurídico vinculante en toda la Unión Europea, exceptuando Polonia y el Reino Unido. Con anterioridad y de forma sectorial se adoptó la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*,¹⁸ el 13 de diciembre de 2006. Concretamente en el artículo 26 hace referencia a la necesidad organizar y ofrecer servicios sociales para las personas con discapacidad.¹⁹

La CDF hace referencia a la dignidad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia, la libertad, que inspiran el articulado de los diferentes títulos del documento. En este sentido, resulta de interés la referencia que hace al artículo 34.1 sobre la “*seguridad social y ayuda social*” en el que se establece que “la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.”²⁰ Así pues, podemos comprobar que se hace referencia explícitamente a los servicios sociales

¹⁸ La Convención se concibió como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que las personas con discapacidad tienen que poder disfrutar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Aclara y precisa como se aplican a las personas con discapacidad todas las categorías de derechos y se indican las esferas en las cuales es necesario introducir adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma efectiva sus derechos y las esferas en las cuales se han vulnerado sus derechos y en las que hay que reforzar la protección de los derechos.

¹⁹ El artículo 26 de la *Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad* establece que los Estados se comprometen a: “Organizar y ofrecer servicios de salud, trabajo, educación y servicios sociales a les persones con discapacidad. Promover la formación continua de los y las profesionales que realizan estos servicios. Promover los medios tecnológicos adecuados para la inclusión social de las personas con discapacidad”.

²⁰ El citado artículo 34 CDF continua: “2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales. 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.

como los garantes de la protección de diferentes colectivos que requieren, según el texto, una especial atención, aunque muy vinculados al ámbito laboral.

Pero si nos fijamos en el apartado tercero según LÓPEZ ESCUDERO, del artículo 34 EC “supera estos derechos sociales vinculados al ámbito laboral, porque en su tercer apartado contempla derechos orientados a evitar la exclusión social y la pobreza. De esta manera, este precepto inicia el conjunto de derechos universales que la Carta de Derechos Fundamentales incluye (...).”²¹

Los derechos recogidos en estos textos europeos han de consolidarse, sin duda, con la proclamación del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cima Social en favor de la Ocupación Justa y el Crecimiento, celebrada en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017. En opinión de CASADO CASADO, “constituye una respuesta necesaria de la UE para reenganchar a millones de ciudadanos al proyecto europeo, tras los graves efectos de la crisis económica y de la política europea de austeridad en términos de desempleo, pobreza y desigualdad (...). En los años de crisis se han producido un recorte y una flexibilización importante de los derechos sociales. Es necesario, en un contexto económico más favorable, reaccionar frente a la magnitud de los recortes que se han producido y la profundidad de algunos de los cambios llevados a cabo, con resultados preocupantes en términos de precariedad laboral o desigualdad. La población empieza a tomar conciencia del impacto de la crisis sobre los derechos sociales y desde la UE se considera imprescindible dar una respuesta política”.²² Aunque GIARDINI, afirma que “la construcción de la dimensión social de la Unión Europea tiene todavía muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder es necesario un claro compromiso de la política comunitaria (y, por tanto, de los gobiernos europeos) con respecto a la solidaridad social en Europa”.²³

²¹ LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, “Artículo 34. Seguridad social y ayuda social”, a MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pág. 578.

²² CASADO CASADO, Lucía, “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *VIII Congreso Internacional de la Red Docente Euro latinoamericana de Derecho Administrativo*, Salamanca, 28 i 29 de junio de 2018, págs. 13-14 (en prensa).

²³ GIARDINI, Gianluca, “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pág. 93.

4 El marco jurídico constitucional: la consagración del Estado del Bienestar

El nacimiento de la democracia formal en el Estado español podemos decir que devendrá en el catalizador hacia la creación de los servicios sociales tal y cómo los entendemos actualmente. La promulgación de la Constitución de 1978 (CE) configura el actual Estado de las autonomías, que supone el principio del desarrollo de los servicios sociales en Catalunya.

La CE supone un cambio de modelo estatal, hacia el Estado de derecho, democrático y social que en ámbito territorial conllevará el establecimiento del Estado autonómico. Un Estado social que supondrá la asunción de responsabilidades colectivas para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

La Carta Magna clasifica en tres grupos los derechos de los españoles: los derechos fundamentales y libertades públicas; los derechos y deberes de los ciudadanos y finalmente los principios rectores de la política social y económica. Mientras los dos primeros, como indica VILA MANCEBO vinculan a todos los poderes públicos y son inmediata y directamente exigibles, en el caso del tercer grupo “la aplicación de estos derechos sociales queda diferida, pues, a lo que determinen las leyes que los desarrollen. La aprobación de estas leyes corresponde al poder legislativo estatal o autonómico competente, de acuerdo con los criterios de Reparto competencial establecidos en los artículos 147 a 150 de la CE y los correspondientes EA”.²⁴ Deja por lo tanto en manos de las Comunidades Autónomas (CCAA) la competencia exclusiva en materia de servicios sociales.²⁵

La CE en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes fundamentales hace referencia expresa a la dignidad de la persona y a la necesidad de facilitar el desarrollo de los ciudadanos y se ratifica en los derechos fundamentales y las libertades de todos los tratados internacionales y la normativa europea, que el Estado español haya firmado.²⁶

En relación al capítulo segundo que se refiere a los Derechos y libertades destacaremos el artículo 14 que establece que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento,

²⁴ VILA MANCEBO, Antoni, *Informe. Tendencias de los Servicios sociales*, European Anti-Poverty Network, Madrid, 2009, pág. 24

²⁵ El artículo 148 apartado 1.20 CE establece que “las comunidades autónomas podrán asumir de forma exclusiva competencias en materia de: (20) asistencia social.”

²⁶ Tal y como reza el artículo 10 CE: “1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

La Constitución, en el capítulo III, intitulado “De los principios rectores de la política social y económica”, incluye tres artículos que se refieren a colectivos específicos a los que presta especial atención por su protección: la familia,²⁷ la infancia,²⁸ las discapacidades²⁹ y los ancianos;³⁰ aunque el objeto de los servicios sociales en la actualidad va mucho más allá de la atención a estos colectivos, ampliando a la ciudadanía en su totalidad a través del acceso universal y de la atención integral a la persona.

La CE otorga competencias a las CCAA en el capítulo tercero y a través del artículo 148.20 establece que podrán asumir competencias “en materia de asistencia social” . Por lo tanto destaca la responsabilidad de las CCAA en la asunción de los servicios sociales y su carácter social, así como el principio de descentralización del poder, aproximando los servicios al ciudadano.

En este sentido, AGUADO I CUDOLÀ se refiere al Estado autonómico como el Estado social y de desarrollo de los servicios sociales afirmando que “ha sido en gran medida el motor de la construcción del Estado del Bienestar y el desarrollo de los derechos sociales en España. Es preciso recordar el papel relevante que han tenido al respecto las CCAA, en ámbitos como los Servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad”.³¹

La CE descentralizó completamente las competencias en materia de asistencia social a las CCAA cuando admitió que los estatutos de autonomía las asumieran exclusivamente. Probablemente eso explica por qué, como afirma SÁENZ ROYO en aquel momento la asistencia social era considerada un aspecto de carácter marginal y excepcional a diferencia del papel que ocupa en las últimas

²⁷ El artículo 39.1 CE dispone que “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

²⁸ El artículo 39.4 CE afirma que “Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

²⁹ El artículo 49 CE, en relación con los poderes públicos, establece que “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”.

³⁰ En relación con las personas mayores, el artículo 50 CE dice que “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”.

³¹ AGUADO I CUDOLÀ, “El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, pág. 47.

décadas de nuestra sociedad.³² Cabe reconocer que la aprobación de la CE supondrá un antes y un después de la construcción del Estado del Bienestar y en la superación de la beneficencia y el desarrollo de los derechos sociales recogidos con anterioridad en la normativa internacional.

5 El marco jurídico estatutario: la arquitectura del autogobierno de Catalunya

La CE, reconoce el derecho a la autonomía en el artículo 2 y dispone que, a través de la aprobación de una ley orgánica por las Cortes Generales, se aprueben los estatutos de autonomía de los diferentes entes regionales. De esta forma Catalunya aprueba el primer Estatuto en 1979. Así, según VILA MANCEBO “*sobre la base d’aquest plantejament constitucional les comunitats autònomes van adoptar en els seus estatuts d’autonomia la competència exclusiva en serveis socials*”.³³

En este primer Estatuto de Catalunya no encontramos ninguna referencia al despliegue de los servicios sociales tal y como los entendemos actualmente, pero sí que en su articulado se regulan las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya entre las que aparece la “asistencia social”.³⁴ De la misma manera, en los artículos 26, 27 i 28 del mismo capítulo se refiere a la juventud,³⁵ la mujer³⁶ y la protección de los menores.³⁷ Vemos como, de manera incipiente, se señalan algunos de los colectivos a los que dedicará su atención la misma estructura de los servicios sociales, tal y como está actualmente configurada.

Con la aprobación de la *Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya* (EC) se pretende adaptar el autogobierno catalán al contexto del siglo XXI y responder a la nueva realidad y necesidades sociales surgidas respecto del Estatuto anterior de 1979.

El nuevo EC, como norma institucional básica de les CCAA tiene un impacto en todos los ámbitos, también en los servicios sociales. VILA MANCEBO respecto

³² SAENZ ROYO, “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CCAA”, a EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*. Iustel - Gobierno de Aragón, Madrid 2009, pág. 39 y ss.

³³ VILA MANCEBO, Antoni, “Els serveis socials a les comunitats autònomes”, en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL, URV, 2011, pág. 164.

³⁴ En el artículo 9.25 EAC’79, entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya hallamos la asistencia social, de acuerdo con el artículo 148.1.20 a) CE.

³⁵ Entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya, el artículo 26 EAC’79 incluye la juventud, de acuerdo con el artículo 48 CE.

³⁶ Y en el artículo 27 EAC’79 se prevé la promoción de la mujer, en virtud de los artículos 14, 35.1, 32.1 y 39.2 CE.

³⁷ Finalmente, el artículo 28 EAC’79, ex artículo 148.1.19 a) CE, se refiere a las instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria”.

a las novedades que aportan los estatutos de autonomía reformados, entre el que se encuentra el EC, asegura que “en el caso de los servicios sociales, veremos que se refieren [los estatutos reformados como el catalán] al concepto y al derecho de acceso y también enfatizan la competencia exclusiva autonómica sobre esta materia [los servicios sociales] y concretan su abasto. Por otro lado, regulan otros aspectos, como el ordenamiento territorial o las competencias locales, que se han de tener en cuenta en la legislación de servicios sociales”.³⁸ El nuevo EC desarrolla con mucha más concreción el articulado que se refiere a los titulares de los derechos atribuyendo la condición de ciudadanos a cualquier español con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la CCAA, y en particular sobre esta cuestión el citado autor indica que el EC “*assenyala com a titulars dels drets en general – inclosos els serveis socials- les “persones”, és a dir, tots els éssers humans amb independència de la seva nacionalitat i situació administrativa, fet que considerem impedeix restringir-ho a les lleis sectorials*”.³⁹ Y, ciertamente, el EC resulta muy proteccionista en relación a los derechos y a aquellos que pueden ser sus titulares.

En esta línea, PELEGRÍ VIAÑA, defiende también que el EC coincide con una etapa garantista de la historia de los servicios sociales en Catalunya tal y como él mismo la define en el período que va del 2004 al 2007, en la cual se aprueba el segundo Estatuto y la Ley de prestaciones sociales de carácter económico o el desarrollo de la *Ley 10/1997 de la renta mínima de inserción*, entre otras normas que impactan de manera significativa en el sistema catalán de servicios sociales. Así, considera que el nuevo Estatuto “*reconeix els serveis socials amb molta més profunditat que l’anterior. (...) El terme “serveis socials” substitueix l’antic d’assistència social i se li s’assenyalen les atribucions d’una forma més valenta i moderna*”.⁴⁰

5.1 Las competencias estatutarias en materia de servicios sociales

El título IV del Estatuto de 2006 define cuáles son las competencias de la Generalitat de Catalunya en lo que se refiere a servicios sociales, el voluntariado, los menores y la promoción de la familia; entre todas ellas podemos destacar las que regulan la propia actividad de los servicios sociales, las prestaciones técnicas

³⁸ VILA I MANCEBO, Antoni, “Els serveis socials a les comunitats autònomes” en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), et al, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL i URV, 2011, pág. 167.

³⁹ *Ibidem*, pág. 168.

⁴⁰ PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, “El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política”, *Col·lecció Serveis Socials*, núm. 1, 2010, pág. 211.

y económicas.⁴¹ El artículo 166.1 del EC dice que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye”: “la regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Catalunya”, así mismo en la letra c) determina los tipos de proveedores de los servicios sociales. El mismo artículo se refiere a los planes y programas para erradicar la pobreza⁴² o al control del propio sistema de protección;⁴³ así como a otros ámbitos que conforman las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya.

Como ya hemos comentado son también competencia exclusiva de la Generalitat, el voluntariado y su regulación y control ⁴⁴ así como la protección de los menores tal y como indica el artículo 166.3 EC al afirmar que “corresponde a la Generalitat, en materia de menores: a) La competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal”. Y el artículo 166.4 del EC otorga a la Generalitat “la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que en todo caso incluye las medidas de protección social y su ejecución”.

Con gran claridad, COCCILO pone de manifiesto el rol trascendente que tienen los derechos sociales en el momento actual, al afirmar que “mientras que los derechos fundamentales del constitucionalismo estatal surgieron para proteger al individuo del poder político, los ‘derechos fundamentales sociales’, en la era de la globalización policéntrica, deben proteger la sociedad de los excesos de la economía, de la ciencia, de la tecnología, de la religión, etc”.⁴⁵

⁴¹ Así se expresa el artículo 166.1 a) EC: “La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública”.

⁴² Concretamente en el artículo 166.1 c) EC, dispone la competencia en “la regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social”.

⁴³ Y la letra d) del artículo 166.1 EC se refiere a “la intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados”.

⁴⁴ Tal como explicita el artículo 166.2 EC corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva “en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas”.

⁴⁵ COCCILO, Endrius Eliseo, “La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, págs. 14-15.

5.2 Derechos, deberes y principios estatuarios

En relación a los derechos, deberes y principios relacionados con los servicios sociales y sus garantías, una de las grandes novedades del EC es la inclusión de los derechos y deberes de las personas residentes o que se encuentren en el territorio de Catalunya.

El Estatuto, en el título I establece el catálogo de los derechos y deberes garantizados a todos los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya, que los poderes públicos han de promover y preservar. Así, en el artículo 15.2 del EC se establece que “todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”. El capítulo I de Derechos y deberes del ámbito civil y social relaciona todos los ámbitos en los que los derechos de las personas están protegidos por el EC: familias, menores, ancianos, mujeres, servicios sociales y vivienda entre muchos otros. Hemos querido destacar estos, dado que son los que se refieren específicamente a lo que llamamos en la actualidad “servicios de atención a las personas”, dentro de los cuales los servicios sociales tienen un interés particular.

Todos estos derechos se desarrollan uno a uno a través del articulado estatutario y se detallan a continuación:

- a. Derechos en el ámbito de las familias.- Se les atribuye el derecho a las prestaciones sociales públicas, este concepto lo podríamos definir como la antesala de lo que llamamos derechos subjetivos (artículo 16 EC).⁴⁶
- b. Derechos de los menores.- Se protege la atención integral y el desarrollo personal del menor. Se va más allá por lo tanto, de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia para conseguir el bienestar social i familiar. Así, pues, la atención está centrada en la persona en la que se basa la atención social (artículo 17 EC).⁴⁷
- c. Derechos de los ancianos.- Se deben preservando los principios de la dignidad y la libertad, de manera que nuestros abuelos y abuelas sean personas con libre capacidad para decidir (artículo 18 EC).⁴⁸

⁴⁶ El artículo 16 EC, intitulado “Derechos en el ámbito de las familias”, dispone que “todas las personas tienen derecho, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley, a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares”.

⁴⁷ El artículo 17 EC, “Derechos de los menores”, dispone que “los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social”.

⁴⁸ El artículo 18 EC, “Derechos de las personas mayores”, a su vez, afirma que “las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación y de malos tratos, sin que puedan ser discriminadas debido a su edad”.

- d. Derechos de las mujeres.- Se realiza una referencia expresa a los principios de la libertad, la dignidad, el desarrollo personal y la erradicación de la violencia de género y de la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres (artículo 19 EC).⁴⁹
- e. Derechos en el ámbito de la vivienda.- Se consideran responsables a los poderes públicos para hacer efectivo el acceso a una vivienda digna a las personas con recursos insuficientes (artículo 26 EC).⁵⁰

Los principios rectores, recogidos en el capítulo V del Estatuto orientarán las políticas públicas catalanas y serán exigibles (artículo 39.3 EC). Estos principios se concretan, entre otras, en las disposiciones referidas a la protección de las personas y de las familias (artículo 40 EC), la perspectiva de género (artículo 41 EC), la cohesión y el bienestar sociales (artículo 42 EC) y la vivienda (artículo 47 EC).

Los objetivos a destacar en relación a la protección de las personas y de las familias (artículo 40 EC) son los siguientes: mejorar la calidad de vida de las personas,⁵¹ garantizar especialmente la protección social de la diversidad de familias y la cohesión social como a unidad de convivencia básica.⁵² Se persigue también la conciliación de la vida laboral y familiar;⁵³ la protección de los menores especialmente contra la violencia y la pobreza.⁵⁴ En relación a los colectivos especialmente vulnerables como las personas discapacitadas se promueve su integración social y laboral.⁵⁵ Se defiende la protección de los ancianos, su integración social y las relaciones intergeneracionales.⁵⁶

⁴⁹ El artículo 19 EC, “Derechos de las mujeres”, establece que “1. Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados”.

⁵⁰ El artículo 26 EC, en relación a los “Derechos en el ámbito de la vivienda”, afirma que “las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”.

⁵¹ El artículo 40.1 EC es rotundo al afirmar que “los poderes públicos deben tener como objetivo la mejora de la calidad de vida de todas las personas”.

⁵² Se recoge en el artículo 40.2 EC que “los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia que regulen las leyes, como estructura básica y factor de cohesión social y como a primer núcleo de convivencia de las personas”.

⁵³ Sigue el artículo 40.2 EC, en el sentido siguiente: “Asimismo, deben promover las medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar y a tener descendencia, con especial atención a las familias numerosas”.

⁵⁴ La protección a los menores se recoge en el 40.3 EC, en el sentido que “los poderes públicos deben garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, abandono, malos tratos o crueldad y de la pobreza y sus efectos. En todas las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos o por instituciones privadas el interés superior del niño debe ser prioritario”.

⁵⁵ En relación con la protección de las personas discapacitadas, el artículo 40.5 EC, establece que los poderes públicos “deben garantizar la protección jurídica de las personas con discapacidades y deben promover su integración social, económica y laboral. También deben adoptar las medidas necesarias para suplir o complementar el apoyo de su entorno familiar directo”.

⁵⁶ El artículo 40.6 EC dispone que “los poderes públicos deben garantizar la protección de las personas mayores para que puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural”.

La perspectiva de género, recogida en el artículo 41 EC, supone garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres,⁵⁷ la incorporación de ésta perspectiva en todas las políticas públicas⁵⁸ y el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado y de la atención en el ámbito doméstico y familiar.⁵⁹

En relación a la cohesión y el bienestar social, recogidos en el artículo 42 EC, destacaremos la referencia a la creación de un sistema de servicios sociales de titularidad pública.⁶⁰ La plena integración de las personas en riesgo de pobreza o exclusión⁶¹ y la protección de las personas especialmente vulnerables.⁶² Especial importancia adquiere el apartado 5 del artículo 42 EC, al afirmar que los poderes públicos “deben promover políticas preventivas y comunitarias y deben garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinan como básicos”. Y el artículo 42.6 EC señala el deber de acoger a las personas inmigradas y garantizar sus derechos en plano de igualdad.⁶³

Finalmente, destacaremos un último punto en relación a los principios rectores relativo a la vivienda, que queda recogido en el artículo 47 EC, al establecer que los poderes públicos “deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados”. Nos parecía que teniendo en consideración el drama de la pobreza habitacional que afecta el siglo XXI a muchos de nuestros conciudadanos no podíamos dejar de hacer una mención especial. Mucho se ha debatido en relación a la protección de este

También deben procurar la plena integración de las personas mayores en la sociedad mediante políticas públicas basadas en el principio de solidaridad intergeneracional”.

⁵⁷ El artículo 41.1 EC establece que “los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad”.

⁵⁸ En relación con la perspectiva de género, el artículo 41.2 EC, establece que los poderes públicos “deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres”.

⁵⁹ El artículo 41.4 EC obliga a los poderes públicos a “reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales”.

⁶⁰ El artículo 42.1 EC afirma que “los poderes públicos deben promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Catalunya”.

⁶¹ El artículo 42.2 EC dispone que “los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social”.

⁶² Y el artículo 42.3 EC encomienda a los poderes públicos el deber de “velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables”.

⁶³ En relación a las personas inmigrantes, el artículo 42.6 EAC'06: “Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos”.

derecho que queda recogido en el artículo 47 CE como un principio rector de la política social y económica.

5.3 El Derecho a los servicios sociales

Entre los derechos, el EC menciona explícitamente el “Derecho a los servicios sociales” y establece que se podrá acceder en condiciones de igualdad. De otra parte, cabe destacar que algunos de los principios del EC están relacionados con los servicios sociales. Así, por ejemplo, cuando se refiere explícitamente a la promoción de políticas públicas que fomentan la cohesión social y que garantizan un sistema de servicios sociales de titularidad pública y concertada, adecuada a sus indicadores económicos y sociales, y también considera que se tiene de garantizar la gratuidad de los servicios sociales básicos.

En el artículo 24.1 EC se destaca el acceso a las prestaciones y se determina que para cualquier actuación se requiere el consentimiento de las personas, haciendo que sean sujetos activos de las intervenciones sociales.⁶⁴ El apartado 2 del mismo artículo considera las personas con necesidades especiales sujetos de derechos dentro de los servicios sociales.⁶⁵ Las víctimas de pobreza se reconocen como beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía, en el apartado 3 del artículo 24 EC.⁶⁶ De acuerdo con TORNOS MAS, los apartados segundo y tercero del artículo 24 EC “reconocen un derecho genérico a recibir prestaciones sociales a las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la vida diaria o a las que estén en situación de pobreza. Pero tampoco determinan qué prestaciones concretas, remitiendo su concreción a lo que establezca la ley”.⁶⁷ Por lo tanto, aunque se reconocen derechos, y como expresa este autor, “derechos genéricos”, no podemos decir que en el EC se haga referencia al derecho subjetivo a prestaciones sociales concretas, en todo caso el EC impone un mandato al legislador de cómo articular las prestaciones, en base al

⁶⁴ Artículo 24.1 EC: “Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes”.

⁶⁵ Artículo 24.2. EC: “Las personas con necesidades especiales, para mantener la autonomía personal en las actividades de la vida diaria, tienen derecho a recibir la atención adecuada a su situación, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen”.

⁶⁶ Artículo 24.3: “Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen.” El apartado 4 del artículo 24 EC reconoce la función social de las organizaciones del tercer sector al afirmar que “tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales”.

⁶⁷ TORNOS MAS, Joaquín, “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al*, *El sistema de serveis socials de Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pág. 96.

principio de igualdad recogido en el artículo 24.1 EC, que establece que “todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes”.

Así pues, el mismo TORNOS MAS concluye que “el Estatuto de Autonomía no crea derechos públicos subjetivos en materia de servicios sociales (...). Lo que sí queda garantizado es que debe existir un sistema público de servicios sociales, cuya gestión podrá ser concertada. Lo que no es posible es renunciar a la responsabilidad pública en la garantía de unos mínimas prestaciones”.⁶⁸ En su contra LÓPEZ MENUDO, defiende la tesis contraria, posición con la que plenamente nos identificamos. No sólo considera que los nuevos estatutos del Estado español reflejan los derechos sociales de manera clara y evidente, sino que apunta que, en estos nuevos estatutos, entre los cuales está el de Catalunya, se determinan un sinnúmero de derechos subjetivos, pues “regulan con especial precisión dos garantías fundamentales: la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los tribunales en caso de incumplimiento”.⁶⁹

6 El marco jurídico local: la construcción de un modelo de prestación de servicios de atención a la persona

La realidad de Catalunya es que, de los 948 municipios existentes, tan sólo 64 tienen más de 20.000 habitantes y la legislación de régimen local, establece que los municipios que superen este número de habitantes han de prestar servicios sociales, como a veremos con posterioridad. Así pues, la dificultad se plantea a nivel organizativo con los 883 municipios restantes que no alcanzan este nivel poblacional. Y, con este fin, el ordenamiento jurídico garantiza que o bien, las entidades supramunicipales de existencia obligatoria (diputaciones y consejos comarcales) o bien, las de creación voluntaria (mancomunidades y consorcios) garanticen y den respuesta al Derecho a los servicios sociales de todos las ciudadanas y ciudadanos de Catalunya, que recoge el propio EC, en caso de imposibilidad de prestación municipal.

⁶⁸ TORNOS MAS, Joaquín, *op. cit.*, pág. 97.

⁶⁹ LÓPEZ MENUDO, Francisco, “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, pág. 33.

El sistema de gobierno local, tanto de Catalunya, como del Estado español, se fundamenta en tres principios básicos, entre otros: el principio de competencia, el principio de autonomía local y el principio de subsidiariedad.

En el marco del principio de competencia, como estructurador del sistema administrativo del Estado español, y no el de jerarquía, los artículos 137 y 140 CE reconocen la autonomía como un elemento básico de la estructura del poder público del Estado y garantizan la institución municipal en todo el territorio. Los municipios, dotados de personalidad jurídica plena y de un gobierno y una administración propios, mediante sus órganos, ejercen las competencias que la CE y las leyes les atribuyen; graduando su intervención en función de los intereses locales. De aquí que, el principio de autonomía garantice un mínimo competencial a todos los municipios.

El principio de subsidiariedad, de la mano del Derecho europeo, conlleva una visión más democrática de los asuntos públicos, que facilitan la participación más inmediata de la ciudadanía en las decisiones que afecten a la prestación y la gestión de los servicios públicos, como es el caso de los servicios sociales, en especial a nivel local. La aplicación de este principio ha de modularse sobre la base de otros principios como los de eficacia, de eficiencia, de sostenibilidad financiera y de igualdad de los ciudadanos de acceso a los mismos.

En esta parte del trabajo analizaremos la evolución del régimen local en el Estado español y en Catalunya, en general, y el régimen competencial en materia de servicios sociales, en particular.⁷⁰

6.1 El modelo de organización local originario

El artículo 141 de la Constitución establece la división territorial del Estado basada en municipios, el gobierno y administración de los cuales corresponde al ayuntamiento, y provincias, el gobierno y administración de las cuales corresponde a la diputación; si bien deja abierta la posibilidad de que las CCAA de régimen especial creen otras entidades de carácter supramunicipal, como es Catalunya.⁷¹

⁷⁰ Vid. *in totum*, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4^a. época, núm. 188, verano, 2016, págs. 201-2012; ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, mayo - agosto de 2014, págs. 373-410; SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, “Marc competencial: Com encaixa el marc competencial de l’LRSAL amb la Llei 12/2007 de Serveis socials”, en *Jornades sobre l’impacte de l’LRSAL als Serveis socials de Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 11 de febrero de 2015, págs. 1-15.

⁷¹ Esta previsión se completa con el art. 152.3 CE. Vid. RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics de l’Administració local a Catalunya i marc legal vigent”, en GÍFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, pág. 30.

En Catalunya, de acuerdo con el modelo de organización territorial estatutario, se institucionalizó la comarca, como entidad local básica de base territorial. La literalidad del artículo 5.1 EC es inequívoca cuando afirma que “la Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas”. Sin embargo, la efectividad plena de esta opción será más que cuestionable, por las razones que veremos en seguida. Así el modelo territorial catalán se organiza, en principio, en tres niveles de gobierno local: municipio, comarca y provincia.

La definición del papel de la provincia fue una cuestión ampliamente debatida en el proceso de elaboración de la Constitución vigente. Y, en gran parte debido a la presión de las fuerzas catalanistas, entestadas en reflejar en el texto constitucional el carácter prescindible de la provincia. Daba satisfacción a este planteamiento el artículo 140 del anteproyecto surgido de la ponencia constitucional, que admitía expresamente la capacidad de los estatutos de autonomía y de las CCAA para substituir la división provincial en su territorio por otras divisiones formadas por la agrupación de municipios. Sin embargo, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados rectificó drásticamente este planteamiento, y apuesta por una mayor rigidez en la regulación de la organización provincial, que es el que finalmente plasma el artículo 141 CE.

De acuerdo con este precepto, la provincia cumple la doble función de entidad local y de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y sus límites territoriales sólo pueden ser alterados por ley orgánica. Esta destacada petrificación constitucional de los límites provinciales seguramente se justifica con el hecho de que, según los artículos 68 y 69 CE, la provincia también es circunscripción electoral para el Congreso y el Senado, de manera que el consenso que se acostumbra a requerir en el tratamiento de las cuestiones electorales se proyectó también en la fijación de las circunscripciones, afectando de paso al modelo territorial de la administración local.

Sin embargo, al lado de esta rigidez inicial, el mismo artículo 141 CE contiene elementos de una cierta flexibilidad. Así, en su apartado segundo hace referencia a la función de las entidades locales de las provincias que puede ser ejercida por las diputaciones o por “otras corporaciones de carácter representativo”. Y el apartado tercero prevé expresamente que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”, previsión que conecta claramente con la del artículo 152.3 CE, que establece que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.

Esta referencia de la misma CE a corporaciones y agrupaciones de municipios diferentes de las diputaciones y de las provincias dan pie a algunas interpretaciones que relativizan los efectos de la aparente petrificación de la división provincial en el artículo 141.1 CE. De estas interpretaciones es una muestra destacada,

entre muchas otras, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, emitido por encargo del Presidente de la Generalitat provisional, que plantea una interpretación abierta del artículo 141 CE y del artículo 5 EAC, en base al cual llega a la conclusión de que *“la Llei d’administració local de Catalunya podria buidar les diputacions de competències i encarregar el govern de la província a entitats locals o a d’altres corporacions representatives”*. Así para RENYER I ALIMBAU i SABATÉ I VIDAL, *“la regulació estatutària és clou amb una fórmula que, de manera estranya a l’esquema fins ací dibuixat, garanteix la pervivència de la província en la seva doble vessant d’ens local i de divisió per a l’acompliment de les activitats de l’Estat”*.⁷² En definitiva, *“aquest afegitó, justament amb la interpretació del TC ha fet de l’article 141 CE (STC 28 de juliol de 1981) evidencia les dificultats que comporta l’establiment d’un model territorial propi per a Catalunya”*.⁷³

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) incorpora los principios constitucionales y muy especialmente los de la autonomía municipal y la suficiencia financiera y establece el marco jurídico e institucional del régimen local vigente en Catalunya y el Estado, hasta la aprobación del nuevo EC.

La LRBRL más que disponer las bases comunes para su desarrollo por las CCAA, agota prácticamente la materia local y casi no deja margen a la potestad legislativa catalana, en este caso. De hecho, la LRBRL *“es caracteritza especialment per la seva extensió i minuciositat, sovint incompatible amb el seu caràcter de llei de Bases”*.⁷⁴ Sin embargo, el 1987 el Parlamento de Catalunya aprobará las cuatro leyes de organización territorial y régimen local, todavía vigentes hoy día, salvo una, si bien con múltiples modificaciones:

- Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales (LPCD).
- Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Catalunya, ahora refundida por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre (TRLOC).
- Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa (LCB).

⁷² RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics i marc constitucional i estatutari de l’Administració local de Catalunya”, en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith et al., *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2001, pág.44.

⁷³ RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics de l’Administració local a Catalunya i marc legal vigent”, en GIFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, págs. 30-31.

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 33.

- *Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Catalunya* (LMRLC), que después de distintas modificaciones ha dado lugar al *Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya* (TRLMLC).

6.2 El nuevo modelo de organización local

El Estatuto de Catalunya de 2006, en el capítulo VI del título II, bajo la rúbrica de “el gobierno local”, ordena la planta territorial catalana sobre la base de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (artículos 2.3 y 83.1 EC).⁷⁵ Siendo el municipio el núcleo central desde dónde se organiza el territorio y el gobierno de Catalunya, tal como sucede en el resto del Estado.

El Estatuto contempla también las comarcas como entes supramunicipales para la gestión de servicios municipales (artículo 83.2 EC),⁷⁶ y la posible existencia de otras entidades locales supramunicipales que cree la Generalitat, como las áreas metropolitanas o las mancomunidades de municipios (artículo 83.3 EC).⁷⁷ Ninguna mención hace el actual texto estatutario a la provincia como ámbito territorial de una administración supramunicipal, salvo en la previsión de que *“l’alteració dels límits provincials, si s’escau, s’ha de portar a terme d’acord amb el que estableix l’art. 141.1 de la Constitució”*; a diferencia de lo que pasaba en el EAC de 1979, que contemplaba de manera forzada, en el artículo 5.4, la provincia como ente local.

Ante esta perspectiva se plantean dos cuestiones abiertas, que los recurrentes del texto estatutario pretendían que resolviera el Tribunal Constitucional (TC) español a raíz de la impugnación de los artículos 83.1, 90 y 91 EAC, que fue resuelta en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio. En primer lugar, si la provincia tiene que existir en todo caso en todas partes del territorio español y, en segundo lugar, cual es el poder de disposición del legislador catalán sobre la provincia. Y, en consecuencia, cual es el abasto de la previsión del artículo 91.3 EAC, en disponer que “los consejos de veguería substituyen las diputaciones”.

En este sentido, cabe poner de manifiesto que se ha afirmado muchas veces, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional, que la autonomía provincial que garantiza el artículo 141 CE es de segundo grado, en comparación

⁷⁵ El artículo 83.1 EC dispone que “Catalunya estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías”.

⁷⁶ Y el artículo 83.2 EC afirma que “el ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento”.

⁷⁷ Indica el artículo 83.3 EC que “los demás entes supramunicipales que cree la Generalitat se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios”.

con la autonomía municipal. En realidad, a diferencia de lo que sucede con los municipios, una buena parte de las provincias españolas presentan un régimen jurídico singular.

En cuanto a la comarca creada por el EAC de 1979 como institución propia de autogobierno y como ente territorial básico de naturaleza supramunicipal, el EC de 2006, aunque la mantiene, si bien sin el carácter de ente local básico, crea la veguería, cuyo gobierno y administración corresponde al consejo de la veguería y con la misma naturaleza supramunicipal que la comarca, pero de mayor ámbito competencial y con la finalidad de que su administración substituya la diputación provincial.

Como veremos con posterioridad, el EC, en el citado capítulo VI sobre el gobierno local, al desgranar cuáles son las competencias locales, se dota al municipio de competencias en materia de servicios sociales (artículo 84 m) EC), al disponer que “la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”.

7 El sistema competencial local en Catalunya⁷⁸

El modelo territorial competencial local en Catalunya, en virtud de la Constitución y del Estatuto, tal como hemos expuesto, se estructura en tres niveles de prestación de servicios públicos en general: el municipio, la comarca y la provincia; aunque, como veremos, esta última no tiene ninguna atribución directa en la materia que nos ocupa, los servicios sociales.

7.1 El marco competencial municipal

El municipio, como entidad básica de la organización territorial, tal y como se ha señalado, constituye el elemento primario y fundamental de la participación de las ciudadanas y de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, el artículo 1 LRBRL dispone que “los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes Colectividades”.

⁷⁸ Vid. *in totum*, entre muchos, GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009; GIFREU I FONT, Judith, (Coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2002; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith, RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, *Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

Si nos fijamos en el diseño competencial local original establecido por la LRBRL de 1985, antes de su reforma en 2013, la CE no prevé un listado de competencias de los entes locales. Aunque, de acuerdo con el artículo 147 CE, el ordenamiento jurídico tiene que garantizar el mínimo competencial necesario para que los municipios puedan velar por los intereses locales que se les han confiado. Así, de acuerdo con los artículos 25, 26 y 27 LRBRL, las leyes estatales y las leyes del Parlamento de Catalunya tenían que atribuir competencias a los ayuntamientos, mediante tres mecanismos diferentes:

- a) La cláusula general de atribución del artículo 25.1 LRBRL, según la cual el ayuntamiento podrá promover todas las actividades y prestar los servicios públicos que conlleven el bienestar y la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de las vecinas y los vecinos.
- b) Los ámbitos materiales, generales o sectoriales, en los cuales los Parlamentos respectivos del Estado y de Catalunya tienen que hacer efectivas atribuciones legislativas de competencias concretas. El artículo 25.2 LRBRL contiene una relación no exhaustiva de los ámbitos a los que afecta la autonomía municipal; entre otros: la seguridad en los lugares públicos, la ordenación del tránsito a las vías urbanas, la protección civil, la prevención y la extinción de incendios, el urbanismo, la vivienda, los parques y jardines, la pavimentación de las vías urbanas, la protección del medio ambiente, el patrimonio histórico artístico, el alumbrado público, los mercados, las ferias, la protección del consumidor, el suministro de agua, el alcantarillado, el tratamiento de residuos y aguas residuales, el transporte público de viajeros. Y, en particular la letra k) que hace referencia a la “prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social”.
- c) Los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios de forma independiente o asociados en función del número de habitantes, previstos en el artículo 26.1 LRBRL:
 - En todos: el alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.
 - Más de 5.000 habitantes, además; biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
 - Más de 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
 - Más de 30.000 habitantes, además: servicio de lectura pública.
 - Más de 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros, protección del medio ambiente, servicio de transporte adaptado.

Así mismo, los artículos 27 y 28 LRBRL facultan a los municipios para ejercer competencias delegadas por el Estado o la Generalitat de Catalunya y para establecer competencias complementarias de las actuaciones de estas administraciones. Si bien, el artículo 28 será derogado por la reforma local de 2013, como veremos posteriormente.

7.2 El marco competencial comarcal

Tal como indican el artículo 141 CE y el artículo 5.1 EAC de 1979, “la Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supramunicipales”. Como ya se ha comentado, ello suponía que Catalunya podía crear un modelo territorial propio, basado en los municipios y las comarcas. Y el artículo 5.3 EAC encomendó al Parlamento la aprobación de una ley de organización comarcal que, en todo caso, deberá garantizar la autonomía de los entes territoriales.

El artículo 3 del *Decreto Legislativo 4/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Catalunya* (TRLOCC) - que derogó la Ley 6/1987, de 4 de abril, reguladora de la organización comarcal de Catalunya- establece que “la comarca se constituye como una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos, tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines”.

Y, siguiendo a TRAYTER JIMÉNEZ, dado su naturaleza de entidad local, de acuerdo con el artículo 25 TRLOCC, la comarca tienen el deber de ejercer:⁷⁹

- a) Las competencias en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos.
- b) Las competencias propias, que de forma expresa le atribuye la ley en determinadas materias, como es el caso de los servicios sociales básicos.
- c) Todas aquellas que son de titularidad de otra administración pública pero el ejercicio de las cuales le ha sido otorgado a la comarca por delegación del órgano o administración al que le corresponde su titularidad. Así sucede con los servicios sociales especializados.⁸⁰

⁷⁹ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (II): la comarca”, en GÍFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “*Règim jurídic...*”, *op. cit.*, págs. 222-223.

⁸⁰ Se debe notar que el art. 25 de la LOC, antes de ser refundida en el TRLOCC, hacía referencia expresa de las materias que tenían que ser objeto de atribución competencial a la comarca: ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, cultura; deporte, educación, salubridad pública i medio ambiente y servicios sociales.

7.3 El marco competencial provincial

La provincia se configura como una entidad territorial con personalidad jurídica propia,⁸¹ compuesta por la agrupación de municipios, el gobierno y la administración de la cual es ejercida por la diputación provincial; y es que, de acuerdo con el artículo 141 CE, tal y como ya se ha puesto de manifiesto, la provincia tiene una doble naturaleza: de ente local y de división territorial de la administración periférica del Estado.⁸²

El ámbito competencial de la diputación gira en torno al municipio, con la finalidad de la prestación efectiva de servicios a estos. Así, en el diseño primigenio del artículo 36.1 LRBRL, las diputaciones ejercen:

- a) Competencias de cooperación y asistencia municipal, en particular, en la prestación subsidiaria de los servicios mínimos obligatorios municipales.
- b) Competencias de carácter supramunicipal, que requieren para su prestación eficiente y eficaz una unidad de explotación superior al municipio.
- c) Y cualquier otra competencia que persiga el fomento y la administración de los intereses propios de la provincia.

Estas atribuciones genéricas del artículo 36.1 LRBRL se verán bastante ampliadas con la reforma de 2013; aunque, no se les atribuirán competencias en materia de servicios sociales. En opinión de SABATÉ I VIDAL, la reforma “acaba dando a las diputaciones un papel contradictorio entre la cooperación municipal y la sustitución en algunos casos de los municipios en cuanto a la gestión de servicios municipales básicos (...), que limita en mi opinión tanto la autonomía municipal, como la autonomía provincial”.⁸³

De todas formas, cabe señalar que las competencias que las diputaciones ejercen en materia de servicios sociales fueron traspasadas a la Generalitat de Catalunya en virtud de la *Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales* (LPCD).

⁸¹ Vid. *in totum*, en relación al nuevo régimen jurídico de los entes supramunicipales, SABATÉ I VIDAL, Josep María, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, pág. 129-150.

⁸² SABATÉ I VIDAL, Josep María, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (I): la vegueria”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic...*, *op. cit.*, págs. 202-203.

⁸³ SABATÉ I VIDAL, Josep María, “El impacto de la Ley 27/2013,...”, *op. cit.*, pág. 148-149.

8 La reforma de la organización local española⁸⁴

La *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), en vigor desde el 30 de diciembre de 2013, vino a modificar profundamente la LRBRL de 1985. Esta reforma, ha sido la más importante que se ha realizado del régimen jurídico local español y con él, el catalán.⁸⁵

La consideración que la CE y el EAC hacen de los municipios y de los entes locales territoriales como verdaderas instituciones de “gobierno” y no sólo como a entidades de la “administración”, conlleva indudables consecuencias en el ámbito competencial.⁸⁶ Así, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ ha destacado como “las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico”.⁸⁷

La LRSAL tenía como objetivos reformar la estructura institucional y organizativa local, incidir en diferentes aspectos de la gestión y del personal del gobierno y de la administración de los entes locales; pero sobretudo, modifica los ámbitos materiales de las competencias locales y, de acuerdo con la misma Ley con la finalidad de simplificar la administración, reducir el número de entes y someterlos plenamente a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todo eso, según dice la Ley, con el objetivo de clarificar el régimen competencial, especialmente el local, a fin de evitar duplicidades y hacer efectivo el “principio de una Administración, una competencia”.⁸⁸ Aunque estos objetivos que podrían considerarse necesarios, los medios a través de los cuales se querían conseguir han sido y son muy controvertidos. De todas formas, la LRSAL conllevaba una recentralización de competencias por parte del Estado, en detrimento de las CCAA, quitando poder y capacidad de acción a los entes locales.⁸⁹

⁸⁴ Vid. *in totum*, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero - abril 2015, págs. 55-88.

⁸⁵ Vid. FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014.

⁸⁶ Vid. FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CALLABERO, Francisco, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 35 y ss.

⁸⁷ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco María, “Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 70, 2004, pág. 185.

⁸⁸ En contra, vid. FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pág. 14-15.

⁸⁹ Vid. VELASCO CABALLERO, Francisco, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, pág. 23-60.

9 La reordenación del sistema competencial local

La LRSAL contiene un nuevo sistema de reparto competencial mediante la redefinición y la reclasificación de las competencias municipales, fundamentalmente y, sobretodo, determina que las entidades locales solo podrán ejercer competencias “distintas de las propias” (artículo 7.4 LBRL) o atribuidas por delegación cuando no haya duplicidad de ejercicio por dos o más administraciones y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera municipal.⁹⁰ Aunque, para SANTAMARÍA PASTOR, la LRSAL omite el principal problema del régimen local, “la indefinición de las competencias de cada Administración y la vaguedad de sus límites respectivos, que no sólo lleva a conflictos continuos sino, en muchos casos a la inacción, por temor a exceder de su estricto ámbito funcional.”⁹¹

La LRSAL reordena el sistema competencial local, desde una perspectiva reduccionista y limitadora, como ya se ha apuntado, por lo que analizaremos las diferentes categorías competenciales:

a.- Las competencias propias

El nuevo artículo 25.1 LBRL reduce ampliamente la cláusula general de capacitación municipal y el nuevo artículo 25.2 LBRL reduce el listado de materias que “en todo caso” el legislador tiene que reconocer a los municipios como “competencias propias” para VELASCO CABALLERO.⁹² Así, algunas se suprimen y otras se minoran, como por ejemplo el medio ambiente, limitado al “medio ambiente urbano”, en particular, parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Y, en definitiva, pretende establecer el techo máximo competencial local que vincula el legislador sectorial tanto estatal, como catalán. Ahora bien, como veremos, para FUENTES I GASÓ, “pero la verdadera operación reductora disponiendo sobre competencias que no son de titularidad estatal tiene lugar a través de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL”.⁹³

⁹⁰ Vid. FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso., (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pág. 59 y ss.

⁹¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pág. 152.

⁹² VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 25-30.

⁹³ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 74

b. Las competencias delegadas

La delegación del anterior artículo 27 LBRL era simétrica a la delegación competencial del artículo 150.2 CE entre el Estado y las CCAA, como instrumento de ampliación de la capacidad competencial local. De todas formas, la LRSAL exige que la delegación de competencias debe ir acompañada de la dotación presupuestaria anual que permita la cobertura total del coste del servicio (artículo 1.10 LRSAL).⁹⁴

c. Las competencias distintas de las propias

El artículo 7.4 LBRL establece en su nueva redacción que “las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal (...) y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. De tal forma que, sólo si se supera este control de oportunidad, que para TOSCANO GIL es inconstitucional,⁹⁵ los municipios podrán ejercer competencias “distintas de las propias y de las delegadas”, les antes denominadas “competencias impropias”.⁹⁶

d. Las competencias complementarias

La LRSAL suprime el artículo 28 LBRL, que permitía que los municipios desarrollaran “actividades complementarias” a las realizadas por otras administraciones públicas, lo que conlleva, de hecho, un tipo de “cláusula general de competencia municipal”. Parece que la LRSAL identifica esta categoría como causa de las duplicidades funcionales, y por eso la suprime, esto es criticado por VELASCO CABALLERO.⁹⁷ En este sentido, se pronuncia ARIAS MARTÍNEZ, “que si bien la supresión del artículo 28 de la LBRL puede implicar un recorte de la autonomía local, no vulnera, en cambio, la garantía constitucional de esta institución en la medida en que la autonomía local demanda competencias propias en ámbitos de interés local pero no requiere la atribución de una cláusula competencial genérica como la recogida en el citado artículo 28”.⁹⁸

⁹⁴ *Ibidem*, pág. 75.

⁹⁵ TOSCANO GIL, Francisco, “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, págs. 316-317.

⁹⁶ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 76.

⁹⁷ *Vid.* VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales...”, *op. cit.* pág. 21-23.

⁹⁸ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, mayo-agosto 2014, pág. 389.

e. Los servicios mínimos obligatorios

La novedad que introduce la LRSAL en el artículo 26.1 LRBRL, es que elimina o reduce algunos de los llamados “servicios mínimos obligatorios” para los municipios. Así, en concreto, suprime la obligación de todos los municipios de prestar el servicio de control de alimentos y bebidas (artículo 26.1.a) LRBRL). También, en los municipios de más de 20.000 habitantes, la anterior obligación de prestación de servicios sociales pasa a ser la obligación de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (artículo 26.1.c) LRBRL), lo que supone una laminación de las competencias locales en materia de servicios sociales y un retorno al asistencialismo. Por último, en los municipios de más de 50.000 habitantes ya no existe la obligación de “protección del medio ambiente”; sino más limitadamente, la de “medio ambiente urbano” (artículo 26.1.d) LRBRL), siendo excluidas las actividades relacionadas con los espacios naturales.

10 La reinterpretación constitucional del sistema competencial local

En el año 2016 el Tribunal Constitucional dictó las cuatro primeras sentencias sobre sendos recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL, que entre otras cosas aclaran la interpretación sobre el alcance de las competencias locales, y por lo tanto las municipales.⁹⁹ En 2017 dictó seis sentencias más, resultado de cinco recursos de inconstitucionalidad y de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL.¹⁰⁰ Por una parte, fijan los criterios interpretativos del régimen competencial local establecidos en las primeras y, de otra, aclaran definitivamente el alcance. Así, para RODRÍGUEZ.CHAVES MIMBRERO, “lo local deja de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.¹⁰¹

Esta jurisprudencia constitucional demuestra que la “reforma local” operada por la LRSAL ha quedado frustrada en sus objetivos principales, como afirma FUENTES I GASÓ, sobretudo, en lo que hace referencia a la reordenación

⁹⁹ STC 41/2016, de 3 de marzo –ponente: Andrés Ollero Tassara–, STC 111/2016, de 9 de junio –ponente: Antonio Narváez Rodríguez–, STC 168/2016, de 6 de octubre –ponente: Juan Antonio Xiol Ríos– y STC 180/2016, de 20 de octubre –ponente: Juan José González Rivas–.

¹⁰⁰ STC 44/2017, de 27 de abril –ponente: Fernando Valdés Dal-Ré–; STC 45/2017, de 27 de abril –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 54/2017, de 11 de mayo –ponente: Santiago Martínez-Vares García–; 93/2017, de 6 de julio –ponente: Encarnación Roca Trías–; y STC 101/2017, de 20 de julio –ponente: Alfredo Montoya Melgar–; así como el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 2.393 municipios (STC 107/2017, de 21 de setiembre –ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón–).

¹⁰¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (Dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018 pág. 345.

competencial que, desde la perspectiva del TC, no puede comportar un efecto reduccionista. Por otra parte, “el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el artículo 25.2 de la LBRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto. Eso sí, cumpliendo los requisitos estrictos que determinan los apartados 3, 4 y 5 del propio artículo 25 de la LRBRL”.¹⁰² En el mismo sentido, ARIAS MARÍNEZ, afirma que “no obstante, una lectura en clave constitucional del artículo 25.2, en el que dicha referencia se encuadra, permite deducir que el legislador sectorial, además de reconocer competencias a los entes municipales en los ámbitos de actuación previstos en dicho precepto, puede asignar a los municipios competencias en sectores de actividad que no estén incluidos en dicho catálogo, lo que en todo caso redundará en beneficio de la autonomía local”.¹⁰³

Así pues, la supresión o reducción de materias del artículo 25.2 LRBRL no conlleva ninguna relevancia competencial en Catalunya, como afirma VELASCO CABALLERO, ya que los municipios continuaran siendo titulares de competencias atribuidas por la legislación sectorial estatal o catalana, como es el caso de la atribución a los municipios catalanes de competencias propias sobre “prestación de los servicios sociales”, en virtud del artículo 66.3 k) TRLMRLC.¹⁰⁴

En definitiva, vista la indisolubilidad entre servicios sociales y entes locales deberíamos conseguir que el mapa competencial, según FUENTES I GASÓ, no estuviera determinado por quién ejerce una competencia efectivamente; sino por quién la puede ejercer mejor, con un mayor nivel de calidad y satisfacción por parte de las ciudadans y los ciudadanos, en el caso de Catalunya. Por eso, “*hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la administración al ciudadano, que es el destinatario*”; pero, en ningún caso esta ha sido la opción del legislador a la hora de aprobar la LRSAL.¹⁰⁵

11 El marco competencial local en materia de servicios sociales

El nuevo artículo 25.2 e) LRBRL, como ya hemos visto, ha modificado el elenco de materias de competencia municipal reduce la materia de asistencia

¹⁰² FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 118, septiembre – diciembre, 2018, pág. 84. (49-97).

¹⁰³ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, *op. cit.*, pág. 408.

¹⁰⁴ VELASCO CABALLERO, Francisco., “El nuevo régimen local...”, *op. cit.* pág. 7.

¹⁰⁵ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 85.

social ”a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Por otro lado, el nuevo artículo 27.3 c) LRBRL¹⁰⁶ dispone que el Estado y las CCAA puedan delegar otras competencias a los municipios entre las que destacamos la prestación de servicios sociales y los servicios y acciones para erradicar la violencia de género y la promoción de actuaciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Aunque este precepto, por lo tanto, permitiría que todos los municipios de población superior a 20.000 habitantes pudieran prestar, como mínimo, los servicios sociales básicos.

El *Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya* (TRLMRLC); porque nos parece importante destacar que ya la primera *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Catalunya* (LMRLC) otorga competencias en materia de servicios sociales a las entidades locales, como hacia la LRBRL.

El artículo 66.1 TRLMRLC dispone que el municipio “puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos”. Y el artículo 66.2 TRLMRLC establece que las entidades locales tienen competencias en el ámbito de la “cohesión social”. De acuerdo con el artículo 66.3 k) TRLMRLC, “el municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: (...) La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales”. Y, finalmente, el artículo 67 c) TRLMRLC establece como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, la “prestación de servicios sociales”.

De todos modos, el artículo 84.2 m) EC prevé que los gobiernos locales de Catalunya tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: “La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”. Por otra parte, el artículo 166 EC prevé la asistencia de las competencias en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias y de la infancia como competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya. De aquí que sea más que cuestionable la capacidad del Estado, mediante la LRSAL para reducir esta competencia que, de acuerdo con la previsión estatutaria expresa correspondería la determinación de la participación municipal al Parlamento de Catalunya.

¹⁰⁶ Art. 27.1. o) LRBRL: “Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”. 27.3 c) LRBRL: “Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer”.

De todos modos, es la disposición transitoria segunda de la LRSAL¹⁰⁷ la que arrebató, con carácter de norma básica, las competencias municipales en materia de servicios sociales atribuidas por el Parlamento de Catalunya y las traslada al Gobierno de la Generalitat. Aunque, una vez realizado el traspaso, éste podría delegar el ejercicio nuevamente a los municipios. Si bien las competencias municipales propias se convierten en delegadas, que como ya se ha hecho notar, posteriormente fue anulada por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

La reducción de competencias municipales en materia de servicios sociales que comporta la disposición transitoria segunda de la LRSAL,¹⁰⁸ es mucho más que discutible desde la perspectiva constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.¹⁰⁹ En aquello que hace referencia a la asistencia social, el Estado no tiene reconocida ninguna competencia en la materia por parte d la CE; sino que se atribuye en exclusiva a les CCAA por sus estatutos de autonomía. Así que, en el caso de Catalunya, ha sido el Parlamento de Catalunya a través, primero de la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales* y después, a través de la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales*, quién ha atribuido y regulado el ejercicio de las competencias municipales en materia de asistencia social en Catalunya. Por lo tanto, el Estado no ostenta capacidad alguna para suprimir las competencias municipales en materia de servicios sociales, como pretende la disposición transitoria segunda de la LRSAL mencionada.

¹⁰⁷ Disposición transitoria segunda. “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”. 1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local. 2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación. 3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. 4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. 5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”.

¹⁰⁸ Vid., MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis., “Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local” (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre de 2013.

¹⁰⁹ Vid. ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia., *op. cit.* pág. 407.

Y, a pesar de las dudas interpretativas de todo orden que ha provocado esta modificación, de ninguna manera puede sostenerse, según FUENTES I GASÓ, que las competencias atribuidas a las entidades locales por el legislador autonómico antes de la entrada en vigor de la LRSAL, que esta ha reducido o suprimido, de ninguna manera devienen competencias “distintas de las propias” o “competencias delegadas”.¹¹⁰ Así lo afirma con rotundidad, SALAVERRÍA PALANCA, “en el nuestro caso, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios sociales aprobada al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé el EC, (artículo 166) que en fecha de la entrada en vigor de la LRSAL ya atribuía competencias propias o delegadas a las entidades locales para la prestación de servicios públicos tiene que ser igualmente respetada y vinculada a todos los poderes públicos y a los ciudadanos en las mismas condiciones que el resto del ordenamiento jurídico”.¹¹¹

12 Conclusiones

En este artículo nos hemos aproximado al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en la Catalunya de la post-crisis, a través del modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local.

Partimos de la tesis que los derechos humanos y más concretamente los derechos sociales son el marco de referencia de los servicios sociales. Atribuimos un carácter prestacional exigible a los derechos sociales, lo que nos lleva a afirmar que el derecho a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social. Los derechos sociales son el fundamento de la legislación de servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 ya hace referencia a los servicios sociales como un derecho de todas las personas. En el ámbito europeo la *Carta Social Europea* del Consejo de Europa de 1961 define a los servicios sociales como derecho y les atribuye los objetivos de bienestar y desarrollo social. Y finalmente, la *Carta de Derechos Fundamentales* de la Unión Europea de 2007 reconoce el derecho al acceso a los servicios sociales, y incorpora entre las finalidades de los derechos sociales la de combatir la exclusión social y la pobreza. Sin embargo, los derechos recogidos en estos textos europeos se consolidan en el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* de 2017, que intenta dar respuesta a los efectos devastadores de la crisis económica y política, que ha incrementado las desigualdades, la pobreza y la exclusión social en Europa.

¹¹⁰ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 81. En el mismo sentido, MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 36, mayo 2014, pág. 16.

¹¹¹ SALAVERRÍA I PALANCA, Fèlix, *op. cit.*, pág. 4.

Así pues, el acceso a los servicios sociales se constituye como un derecho universal recogido tanto en la legislación constitucional, como en la estatutaria. Las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han terminado consolidando como un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales. En este marco, en nuestro ordenamiento jurídico se ha operado una transformación del sistema de protección a través de diversos cambios legislativos que han acabado con el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo a los servicios sociales. Un derecho que por lo tanto es exigible, a los servicios sociales y que hemos visto como se ha configurado, ha mejorado y se ha consolidado en el sistema público de servicios sociales.

En este marco, nuestro sistema público de servicios sociales ha ido mejorando paulatinamente, complementándose con otros sistemas de previsión social, como el sistema de salud con el objetivo de la mejora de la cualidad de vida de todas las personas a la búsqueda del bienestar social.

El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales en el Estado Español se fundamenta en los parámetros normativos siguientes:

- a) La *Constitución de 1978* que instituyó el Estado de derecho, democrático y social que en el ámbito territorial conllevará el establecimiento del Estado autonómico. Un Estado social que supondrá la asunción de responsabilidades colectivas para hacer frente a las necesidades de las ciudadanas y de los ciudadanos y que establecerá las bases del Sistema Catalán Servicios Sociales.
- b) El *Estatuto de 2006* pretende adaptar el autogobierno de Catalunya al siglo XXI y responde a las realidades y necesidades sociales respecto del Estatuto anterior de 1979. El Estatuto vigente enfatiza la competencia autonómica sobre materia de servicios sociales; al contener una mayor concreción en cuestiones como los ámbitos funcionales, la distribución competencial territorial entre la Generalitat de Catalunya y los entes locales y los titulares del derecho a los servicios sociales.
- c) La *Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985* establece la obligación de prestar servicios sociales básicos a los municipios de más de 20.000 habitantes y permite que la Generalitat de Catalunya delegue en los municipios competencias en materia de servicios sociales especializados. En el caso de Catalunya, la *Ley de servicios sociales de 2007* lo permite en municipios de más de 50.000 habitantes. Además faculta a los municipios para ejercer otras competencias conexas o complementarias a las que desarrolle la Generalitat.
- d) El *Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya de 2003* establece que el municipio tiene las competencias para

desarrollar todos los servicios públicos necesarios para dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, como en el ámbito de la cohesión social; y que el Parlamento de Catalunya puede atribuir a los municipios la prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales. Los servicios sociales forman parte de los servicios mínimos de los municipios de más de 20.000 habitantes que deberán prestar y financiar. Esta previsión, cómo la precedente de la Ley de bases estatal, supone el desarrollo de los derechos sociales que se hallaban consagrados en la Constitución y el Estatuto.

La *Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local de 2013* reduce ampliamente la cláusula general de capacitación municipal, el listado de materias que “en todo caso” el legislador tiene que reconocer a los municipios como “competencias propias”. Ahora bien, reduce el alcance competencial local en materia de asistencia social a la evaluación e información de situaciones de necesidades sociales y la atención en situación de riesgo o exclusión social lo que supone un claro retroceso hacia el asistencialismo. Si bien, permite expresamente que la Generalitat de Catalunya pueda delegar en los municipios de más de 50.000 habitantes competencias en materia de servicios sociales especializados y deroga expresamente la facultad de los municipios para ejercer otras competencias conexas o complementarias a las que desarrolla la Administración de la Generalitat. A pesar de ello, la reforma sufrió más de una decena de recursos de inconstitucionalidad cuyas sentencias frustraron la intención del legislador estatal de reducir las competencias locales. De acuerdo, con esta jurisprudencia, en beneficio de la autonomía local, el elenco competencial enunciado en la legislación modificativa, se convierte en un *numerus apertus*, que podrá ser completado tanto por el legislador sectorial, como por el por el legislador catalán.

La crisis económica, financiera e institucional tanto estatal, como europea, ha tenido un impacto determinante en la forma en que se relacionan las personas con los servicios sociales por la aparición de nuevas necesidades y la promulgación de leyes que fruto de la movilización y de la conciencia social y política han intentado generar los instrumentos jurídicos, técnicos y sociales necesarios para mitigar estas nuevas situaciones de exclusión social. La crisis que comenzó el 2007, no se puede aún afirmar con rotundidad que esté superada; algunas de las consecuencias a nivel social resultan irreversibles para una parte muy importante de nuestra sociedad.

La reducción de la ocupación y el aumento exponencial del paro nos ha llevado a una grave depresión económica, elevando el riesgo de pobreza y exclusión social. Si a todo ello sumamos que España es uno de los países que

menos destina al gasto público social de toda Europa, el resultado supone que las consecuencias para los colectivos más vulnerables hayan podido resultar devastadoras. Este déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza junto con la injerencia del gobierno del Estado español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de la Administración catalana, han comportado que la cobertura universal pretendida por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían.

¿Cuál es la administración con responsabilidades en materia de servicios sociales que ha resultado más tensionada por la situación de la crisis económica? Sin duda la Administración local, puesto que son las encargadas de atender desde la proximidad las necesidades más inmediatas de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad vinculan plenamente a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en tanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos y a aquellos municipios que superen los 50.000 habitantes, en el ámbito de los servicios sociales especializados. Así pues, aunque las necesidades sociales y, en consecuencia, las demandas de los ciudadanos se incrementaban de manera exponencial, no lo hacían en la misma proporción los recursos económicos y materiales para satisfacerlas.

A modo de conclusión, en virtud de la *Ley de servicios sociales de 2007* de Catalunya, podemos asegurar que los entes locales son las que soportan las mayores cargas derivadas de las competencias en materia de servicios sociales básicos; pero también en materia de servicios sociales especializados a petición propia o por delegación por la Generalitat de Catalunya. Ahora bien, las circunstancias económicas, sociales y organizativas suponen que a menudo aparezcan desigualdades territoriales en las respuestas del mundo local a las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, cada vez más crecientes.

En definitiva, las entidades locales y los servicios sociales deberían conformar una misma unidad de acción para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía. Ahora bien, sería conveniente que la distribución competencial en materia de servicios sociales no estuviera sometida a qué administración debe ejercerla; sino a cuál puede ejercerla con mayor competencia, incorporando por lo tanto la eficiencia, la eficacia y la calidad como criterios esenciales. Sin embargo, ello supone un profundo replanteamiento de la arquitectura jurídica de las administraciones públicas y, en particular de las entidades locales y, sobretodo, de su régimen competencial. Y supone un replanteamiento estructural del rol ejercido por el principio de autonomía local, otorgándole el protagonismo

que le corresponde, a la luz del principio de subsidiariedad, que garantiza que la competencia sea ejercida por la administración más próxima a la ciudadana y al ciudadano.

Referencias

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al, El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, págs. 15-36.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, págs. 47-85.

ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración pública*, núm. 194, mayo - agosto 2014, págs. 373-410.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco María, “Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 70, 2004, págs. 161-188.

CASADO CASADO, Lucía, “Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero – abril 2018, págs. 18-63.

CASADO CASADO, Lucía, “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *VIII Congreso Internacional de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Salamanca, 28 y 29 de junio de 2018, págs. 13-14 (en prensa).

COCCILO, Endrius Eliseo, “La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, págs. 1-44.

FANTOVA AZCOAGA, Fernando, “Sistemas públicos de Servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas” en *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 49, 2008.

FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, págs. 11-43.

FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CALLABERO, Francisco, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 57-76.

FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local español*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero - abril 2015, págs. 55-88.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, septiembre – diciembre, 2018, págs. 49-97.

GARDINI, Gianluca, “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, págs. 90-120.

GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

JIMENA QUESADA, Luis, SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen “Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: La Carta Social Europea” en *Revista de Administración Pública*, vol. 47, Puerto Rico, 2016, págs. 275-308.

LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, “Artículo 34. Seguridad social y ayuda social”, en MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, págs. 578-592.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco “El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España”, en *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla México*, núm. 32, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Puebla, 2013, págs. 58-85.

LÓPEZ MENUDO, Francisco, “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, en EZQUERRA HUERVA (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, págs.29-46.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, “Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre de 2013.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano 2016, págs. 201-212.

MONTOYA MARTÍN, Encarna, “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, mayo 2014, págs. 1-20.

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503345>

PELEGRÍ VIAÑA, Xavier,- “El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política”, en *Col·lecció Serveis Socials*, núm. 1, 2010.

RELATS I CASAS, Vicenç, “La nova Llei de serveis socials: un model català d’atenció garantista i universal”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero 2008, págs. 59-67.

RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics i marc constitucional i estatutari de l’Administració local de Catalunya”, en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith, *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2001, págs. 31-244.

RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics de l’Administració local a Catalunya i marc legal vigent”, en GIFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, págs. 16-41.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, págs. 511-576.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 341-366.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (I): la vegueria”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, págs. 187-212.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, págs. 129-150.

SÁENZ ROYO, Eva, “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CCAA”, en EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*. Iustel i Gobierno de Aragón, Madrid 2009, págs. 25-66.

SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, “Marc competencial: Com encaixa el marc competencial de l’LRSAL amb la Llei 12/2007 de Serveis socials”, en *Jornades sobre l’impacte de l’LRSAL als Serveis socials de Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 11 de febrero de 2015, págs. 1-15.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 139-158.

TORNOS MAS, Joaquín, “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2008, págs. 81-107.

TOSCANO GIL, Francisco, “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, págs. 285-320.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (II): la comarca”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, págs. 213-228.

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 21-60.

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pág. 23-60.

VILA I MANCEBO, Antoni, “La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica”, *Eines*, núm. otoño, 2006, págs. 58-68.

VILA I MANCEBO, Antoni, *Informe, tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network, Madrid, enero 2009.

VILA I MANCEBO, Antoni, *Serveis socials. Aspectes històrics, institucions i legislatius*. Editorial UOC, Barcelona, 2011.

VILA I MANCEBO, Antoni, “Els serveis socials a les comunitats autònomes”, en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.) *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Lleida, Tarragona, 2011, págs. 163-179.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046.
