

La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social¹

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN

*Profesora contratada doctora (titular acreditada) de
Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid*

1. El impacto de la crisis sanitaria producida por la COVID-19: de la crisis sanitaria a la crisis social
2. Las competencias municipales para la prestación de servicios sociales
3. La relación competencias autonómicas/competencias locales en la prestación de los servicios sociales
4. Los servicios sociales municipales en la crisis de la COVID-19: ayudas y medidas extraordinarias
5. Propuestas finales: reordenar las competencias locales y habilitar espacios de codecisión en el proceso de salida de la crisis y más allá
6. Bibliografía

Resumen

La crisis sanitaria y social provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto que los ayuntamientos españoles, aun sin contar ni con competencias ni con recursos económicos suficientes, constituyen el sujeto público que, en primer lugar, atiende y da cobertura a las demandas y necesidades intensas y variadas de los vecinos y colectivos en riesgo de exclusión social. Todo ello

Artículo recibido el 08/06/2020; aceptado el 26/06/2020.

1. Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto I+D del Plan Nacional de Retos de 2016: “Aging Cities” (Ciudades envejecidas) (DER2016-75987-R), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, dirigido por José María Rodríguez de Santiago y Silvia Díez Sastre; así como en el Proyecto LoGov (*Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay*), de la convocatoria Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie Action, European Commission, Number 823961.

invita a realizar una reflexión sobre el fortalecimiento de la autonomía y las competencias locales y a una reflexión más general sobre el papel que debe jugar el municipio (sobre todo, las ciudades) en los nuevos planteamientos relativos a la intervención pública sobre la sociedad.

Palabras clave: *servicios sociales municipales; competencias municipales; autonomía local; COVID-19; financiación local.*

Municipal social action in the management of the health emergency produced by the COVID-19 and in the process of emerging from the health and social crisis

Abstract

The health and social crisis caused by the COVID-19 has shown that the Spanish municipalities, even without competences or sufficient financial resources, constitute the key actor for attending and covering the demands and needs of neighbors and groups at risk of social exclusion. This emphasizes the need for strengthening the autonomy and the level of competences of municipalities and the importance of a deeper study on the role to be played by municipalities (particularly the cities) in new approaches to public intervention in society.

Keywords: municipal social services; municipal competences; local autonomy; COVID-19; local financing.

1

El impacto de la crisis sanitaria producida por la COVID-19: de la crisis sanitaria a la crisis social

Para los servicios sociales municipales, el impacto que supone la crisis sanitaria producida por la COVID-19 implica que, en realidad, “el día después” ya ha llegado. A estas alturas, ya nadie puede dudar de que la crisis sanitaria ha dado paso a una crisis económica y social, que se está agravando por momentos². Aunque no es ni mucho menos lo único, lo hemos visto, de forma

2. A finales de 2019 se publicó el “Noveno Informe El Estado de la Pobreza” (conocido como Informe Arope, EAPN España, 2019), sobre los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social que anualmente publica la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la

gráficamente impactante, con las largas colas de ciudadanos ante distintas instituciones (públicas o privadas) esperando recibir una bolsa de comida.

Y tampoco cabe ya la menor duda de que esta crisis social ha venido para quedarse, al menos, a corto y medio plazo (y veremos por cuánto tiempo). Y ahí los ayuntamientos tienen y tendrán mucho que hacer: en la prestación de una demanda creciente de servicios sociales y en el impulso de proyectos, medidas que inciden en lo social.

Durante la gestión de la propia crisis sanitaria, el Ayuntamiento ha sido, en expresión generalizada, el primer dique de contención de la pandemia desde el punto de vista social. Y, en concreto, dentro de la Administración municipal, este dique de contención lo constituyen los servicios sociales municipales, que han resultado fundamentales para la ciudadanía y están actuando, igual que han hecho los sanitarios, por encima de sus capacidades³.

La razón por la que esto sucede resulta evidente: el municipio es la primera línea de contacto del ciudadano con la Administración, por proximidad

Exclusión Social (EAPN-AS). En dicho Informe, recogiendo datos del año 2018, se concluye que en España se encuentran 12 188 288 personas en situación de riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que representa a un 26,1 % de población (ver el Informe en <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descar-gas.php>). Sobre este Informe y el impacto en España de la COVID ver PRESNO LINERA, M. A., “Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, marzo-abril 2020, p. 61, para el que, viendo cómo está ahora la situación sanitaria, laboral, económica y social en España, resulta evidente que estamos abocados a un incremento devastador de las tres dimensiones recogidas por el indicador: la económica, medida con el umbral de riesgo de pobreza; el empleo, a través del indicador de baja intensidad de trabajo por hogar (BITH), y la condición material de vida a través de la medida de privación material severa (PMS).

Por otro lado, como ejemplo del impacto económico de la pandemia en una ciudad como Madrid, ver el “Estudio del impacto de la situación de confinamiento en la población de la ciudad de Madrid tras la declaración del estado de alarma por la pandemia COVID-19”, elaborado por el Ayuntamiento de Madrid, en mayo de 2020 (<https://www.madrid.es/Unidades-Descentralizadas/ServSocialesYAtencionDependencia/InnovaEstratSocial/Publicaciones/Ficheros/ENCUESTACOID-19InformeGeneral.pdf>). Según este informe, el 13 % de las personas que viven en Madrid dice que necesitará ayudas públicas para sobrevivir a la crisis, con un porcentaje mucho mayor (20.9 %) en el caso de los hogares monoparentales con uno o más hijos. Y un 63,8 % prevé una reducción de sus ingresos en los próximos meses.

3. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, en adelante), en su Declaración de 20 de abril (“Los Gobiernos locales jugarán un papel central en la desescalada y la reconstrucción social y económica”, <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/los-gobiernos-locales-jugaran-un-papel-central-en-la-desescalada-y-la>), afirma que, durante el tiempo de la pandemia, ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consells han estado “en la primera línea de lucha contra el coronavirus”, dando apoyo al desarrollo sanitario, al confinamiento de la población, a la limpieza y desinfección de los espacios, y proporcionando alternativas de confinamiento a posibles positivos. Han plantado, asimismo, la actuación local en el ámbito social en esta etapa, desde actuaciones sobre impuestos hasta la asistencia a personas con necesidades de acompañamiento, a niños, comedores o violencia de género, entre otras líneas; y han manifestado también la “posición activa” atendiendo a lo que demanden “47 millones de personas”.

y accesibilidad; incluso cuando se trata de prestaciones o competencias que no son propiamente municipales⁴, los ciudadanos canalizan sus demandas a través de los ayuntamientos en primer lugar.

En estas circunstancias, la legislación ordinaria establece canales de actuación excepcionales. En la LBRL, el art. 21.1.m habilita al alcalde a “adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno”. En los municipios de gran población (Título X LBRL) también corresponde al alcalde “adoptar las medidas necesarias y adecuadas en casos de extraordinaria y urgente necesidad, dando cuenta inmediata al Pleno” (art. 124.4.h). La comparación de ambos preceptos nos da alguna diferencia: primero, desaparece la expresión “personalmente, y bajo su responsabilidad” (que solo se incluye en el art. 21.1.m LBRL); y, en segundo lugar, no se utilizan las mismas expresiones para definir las situaciones en las que se podrán tomar estas medidas “necesarias y adecuadas”: “catástrofe o infortunios públicos”, en el art. 21.1.m LBRL, frente a “extraordinaria y urgente necesidad”, para los grandes municipios (art. 124.4.h LBRL).

Junto a lo anterior, ya en la normativa del estado de alarma, el art. 6 RDEA (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19) establece que corresponde a los ayuntamientos la “gestión ordinaria de sus servicios”. Junto a lo anterior, la disposición final primera establece la “ratificación de las medidas adoptadas por las autoridades competentes de las Administraciones públicas”, estableciendo que quedan ratificadas todas las disposiciones y medidas adoptadas previamente por las autoridades competentes de las comunidades autónomas y de las entidades locales con ocasión del coronavirus COVID-19, que continuarán vigentes y producirán los efectos previstos en ellas, siempre que resulten compatibles con este Real Decreto.

Por su parte, el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población, califica como servicios esenciales (en lo que aquí

4. Así, como ejemplo, la ayuda de comida a domicilio: en principio, corresponde a Protección Civil, pero, ante la demanda ciudadana, ha tenido que ser asumida por los ayuntamientos. Ello ha sido posible por tratarse de responder a una “necesidad básica”, pues esto permite a la Intervención municipal autorizar el gasto. Tiene cobertura en el Decreto de Alarma estatal, en la Ley de Servicios Sociales autonómica y en decretar, por el ayuntamiento, “la situación/estado de necesidad”, en el marco de las facultades extraordinarias que les atribuye la LBRL y que se exponen a continuación.

interesa y que afecta a la actuación social de las entidades locales): ayuda a domicilio, teleasistencia, violencia de género, servicios sociales (atención ciudadana y población vulnerable) y, relacionado con lo anterior, atención ciudadana (telefónica y telemática)⁵.

Pero hay que tener en cuenta que, tras el estado de alarma, en la vuelta a la denominada “nueva normalidad”, tras superar las primeras fases de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, las Administraciones locales van a seguir siendo ese dique de contención, como ya está sucediendo, para hacer frente a la crisis social y económica que está golpeando a la sociedad española. Esta situación, y su desarrollo en los próximos meses, va a tensionar significativamente la capacidad de la Administración local para atender las necesidades de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que la demanda de servicios sociales a los municipios está siendo y será cada vez mayor y creciente (tanto en número de demandantes como en servicios/prestaciones demandadas, las antiguas más unas nuevas) y se va a producir en una coyuntura de escasez, parece razonable que a los municipios, que están en estos momentos en la primera línea del frente en la lucha de la crisis sanitaria y social, se les reconozca un papel protagonista también en la salida de esta crisis y en la atención de las demandas sociales que vengan en el futuro⁶.

Por todo esto, parece que alguna parte de nuestra atención, como juristas, se debe centrar en estos momentos en analizar y, quizá, clarificar el régimen de competencias municipales en el ámbito local, una vez más. El contexto lo exige, para concluir si el modelo vigente es adecuado para hacer frente a la situación que vivimos y que se avecina. Y ese modelo viene normativamente determinado por la regulación contenida en la LBRL que se expone a continuación.

5. Especialmente: servicios sociales y atención domiciliaria (450 000 personas, además de 100 000 que dejan de tener asistencia en centros de día), residencias de mayores y centros sociosanitarios, personas sin hogar, mayores en situación de soledad, violencia de género, venta ambulante en la España vaciada. Todo ello según la Declaración institucional de la FEMP de 2 de abril de 2020 (“Queremos participar de la construcción de este nuevo futuro”), http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/np-declaracion_institucional_femp_COVID-19_1.pdf

6. Así se pone de manifiesto en la Declaración de la FEMP de 2 de abril de 2020 (“Queremos participar de la construcción de este nuevo futuro”), http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/np-declaracion_institucional_femp_COVID-19_1.pdf, en la que, tras recordar que las entidades locales son la Administración más próxima a la ciudadanía, la primera puerta de acceso a las peticiones de vecinos y vecinas, y las que administran y ejecutan la mayoría de las decisiones tomadas por otras Administraciones, además, se señala que, en estos momentos, más que nunca, “es necesaria una total coordinación, desde la complicidad y la lealtad institucionales. Necesitamos, por ello, disponer de instrumentos efectivos para dar respuesta a todas las situaciones que está generando esta crisis”.

2

Las competencias municipales para la prestación de servicios sociales

La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) llevada a cabo por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local 27/2013 (LRSAL) alteró notablemente, al menos sobre el papel y de inicio, el esquema competencial en materia de servicios sociales en la relación entre comunidades autónomas y entidades locales, y generó, en el momento de su aprobación, importantes conflictos normativos entre diversos bloques de normas, además de hacer correr ríos de tinta entre la doctrina⁷, culminando con los correspondientes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, con anulación de normas incluida⁸.

El resultado de esta reforma se puede expresar, de manera muy escueta, en afirmar que el legislador estatal procedía a (intentar, al menos) reducir el papel de las entidades locales en la prestación de servicios sociales⁹, con la finalidad de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones existentes en aquel momento (según confiesa expresamente la Exposición de Motivos de la propia Ley), en aras de los principios de eficacia

7. Sobre esta cuestión, por todos, FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local. Nuevos planteamientos sobre la ciudad y la contratación pública”, en L. TOLIVAR ALAS y M. CUETO PÉREZ (dirs.), *La prestación de servicios socio-sanitarios. Nuevo marco de la contratación pública*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 21-45; ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A., “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, Madrid, mayo-agosto (2014), pp. 373-410; ALMEIDA CERREDA, M., “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, 2013, IDL-UAM, 2014, pp. 93-120; SALVADOR CRESPO, M., “Los servicios sociales como paradigma de los cambios operados en el sistema competencial al amparo de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en J. TUDELA y M. KÖLLING (coords.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, 2015, pp. 105-145; JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Quién prestará los servicios sociales el 1 de enero de 2016?”, 2016 (<http://rafaeljimenezasensio.com/2015/11/08/quien-prestara-los-servicios-sociales-el-1-de-enero-de-2016/>); TOSCANO GIL, F., “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, pp. 285-320.

8. Por todas, STC 41/2016.

9. FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local...”, *op. cit.*, pp. 23-24, para el que la aprobación de la LRSAL altera profundamente la atribución competencial a los municipios, especialmente en relación con las competencias fundamentales propias de los municipios en el ámbito material de atención social y en atención sanitaria, al punto que esas profundas intervenciones pueden ser calificadas de “mutación constitucional” (FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local* 2013, pp. 11-45).

de la actuación administrativa, eficiencia en el uso de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria y control del gasto público.

En relación con las llamadas “competencias propias” municipales, con respecto a la anterior redacción del art. 25.2 LBRL, la vigente supone algunas reducciones que, en lo que aquí interesa, afectan a los servicios sociales, que se limitan a “evaluación e información” y “atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2.e LBRL).

En todo caso, como ya es bien sabido, la supresión o reducción de ciertas materias del listado del art. 25.2 LBRL significa que la LBRL ya no obliga a las leyes estatales o autonómicas a atribuir estas competencias a los municipios. Lo que supone es que se han reducido los ámbitos o las materias, incluidos los servicios sociales, en los que necesariamente deben atribuirse competencias a los municipios. Esta previsión del legislador estatal básico no obliga a las comunidades autónomas, pero estas sí que pueden proceder a hacer efectivas estas reducciones o supresiones competenciales, aunque también puede optar el legislador autonómico por mantener o, incluso, aumentar las competencias municipales, estén o no en el listado del art. 25.2 LBRL¹⁰. Así, por tanto, la reducción de la competencia municipal sobre los “servicios sociales” del art. 25.2 LBRL no afectó a la legislación autonómica sobre servicios sociales, que, tradicionalmente, ha atribuido importantes competencias a los municipios en este ámbito (más amplias que la previsión contenida en el actual art. 25.2.e LBRL)¹¹.

10. VELASCO CABALLERO, F., “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, núm. 10, IDL-UAM, Marcial Pons, 2017, p. 42. Para ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local”, ¿Un nuevo modelo de gobierno local? municipios, diputaciones y Estado autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 26, entenderlo de otro modo supondría que el Estado (como legislador básico) pasa de ser el protector y garante de la autonomía local frente a las comunidades autónomas a guardián y supervisor para que los legisladores autonómicos no mejoren ni amplíen las competencias autonómicas. CIDONCHA MARTÍN, A., “La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, p. 59, recoge doctrina que defiende que el listado del art. 25.2 supone un *numerus clausus*, no ampliable por el Estado y las comunidades autónomas. Ver también ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, 2014, p. 336. Esta cuestión ha quedado zanjada, en el sentido aquí expuesto, por la jurisprudencia constitucional; así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2006.

11. Para ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales...”, *op. cit.*, pp. 402-403, con la excepción de esta concreta y acotada materia, en la que el legislador sectorial deberá asignar a los municipios competencias propias, la delegación será la única vía que permitirá a los municipios recuperar el ejercicio de competencias que pudiesen venir desempeñando en dicho ámbito. Esto implica que el municipio ejercerá la competencia con sujeción a los términos previstos en el art. 27 LBRL, esto es, bajo la dirección y el control de la Administración titular de la misma. Esto supone una merma de la autonomía local desde el punto de vista competencial, puesto que, por una parte, reduce el

Respecto a los servicios mínimos obligatorios del art. 26 LBRL, aunque la actual redacción de la LBRL no ha alterado esta categoría tradicional, sí que realiza algunas supresiones, al eliminar o reducir alguno de los servicios municipales obligatorios. Entre estas supresiones, la contenida en el art. 26.1.c LBRL: en municipios de más de 20 000 habitantes, la obligación de “prestación de servicios sociales” pasa a ser la obligación de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social”. Por tanto, la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional, sino de simple identificación de situaciones de necesaria asistencia. Esta reducción no supone necesariamente que los municipios dejen de prestar estos servicios, ya que las leyes sectoriales del Estado y, sobre todo, las leyes sectoriales de las comunidades autónomas pueden mantener como servicios públicos municipales obligatorios algunas de estas materias suprimidas por el art. 26¹². Además de este listado de servicios municipales obligatorios, es posible que la legislación autonómica module, incremente o amplíe estos ámbitos de servicios mínimos¹³.

Por último, se suprime el art. 28 LBRL, que preveía unas actividades complementarias a las propias que podían desarrollar los municipios, en virtud de las cuales se habían creado y están funcionando muchos servicios sociales, decididos libremente por los municipios para atender a las exigencias y a las necesidades de la población¹⁴. La razón de esta derogación reside en que

ámbito material de obligada atribución competencial a los entes municipales de conformidad con el actual art. 25.2 de la LBRL, y, además, parece fomentar la delegación competencial con el fin de posibilitar que los entes municipales puedan volver a gestionar dichas actividades. El Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016), haciendo uso de su posición tradicional de la garantía institucional de la autonomía local, señala que se afecta a la autonomía local suprimiendo o disminuyendo el ámbito de competencias propias, y que se incide en la autonomía local, pero precisa que a los municipios no se les vulnera la autonomía local, porque no se les quitan todas las competencias posibles. Un análisis de esta jurisprudencia, por todos, en FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local...”, *op. cit.*, p. 25; VELASCO CABALLERO, F., “Juicio constitucional sobre la LRSAL...”, *op. cit.*; y CIDONCHA MARTÍN, A., “La garantía constitucional de la autonomía local...”, *op. cit.*

12. VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, IDL-UAM, Marcial Pons, 2013, p. 39.

13. RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, 7.^a edición, Thomson-Civitas, 2014, p. 226; y ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, núm. especial, 2000, p. 48. ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, *op. cit.*, p. 336, sostiene que, más que hacia un repliegue competencial, salvo para las materias en las que así se dispone expresamente porque se transfieren directamente a las comunidades autónomas (disposiciones transitorias primera, segunda y tercera), la reforma va encaminada hacia una reformulación de las competencias locales en términos de sostenibilidad y eficiencia económica.

14. FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local...”, *op. cit.*, p. 24.

se parte de la premisa de que las competencias complementarias del art. 28 LBRL serían las causantes de la existencia de duplicidades funcionales.

Pero, al tiempo que se derogan las competencias complementarias, en el actual art. 7.4 LBRL se recogen las denominadas competencias “distintas de las propias”, que implican la existencia de unos títulos competenciales genéricos o abiertos que dan cobertura legal a actividades municipales, a necesidades de cada comunidad local y a los intereses locales peculiares de cada entidad. De esta forma, se da cobertura a un amplio elenco de actividades municipales que carecen de cobertura competencial específica en leyes sectoriales, y es fácil intuir que las competencias impropias incluyen o pueden incluir las mismas actividades que antes tenían acomodo en el antiguo art. 28 LBRL¹⁵.

La posibilidad de que existan estas competencias impropias se recoge en el art. 7.4 LBRL, conforme al cual las entidades locales pueden ejercer “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” solo “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”. Y, para su configuración, establece que son “necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”¹⁶.

15. Ejemplos de estas competencias son: cooperación al desarrollo, escuelas infantiles entre cero y tres años, integración de inmigrantes, atención a drogodependientes, atención a las mujeres, etc. (VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales...”, *op. cit.*, p. 42; y FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local...”, *op. cit.*, p. 24). En realidad, son pocas las actividades que habían encontrado apoyo únicamente en las competencias complementarias del antiguo art. 28 LBRL, que resulta escasamente invocado, en exclusiva ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La actividad municipal casi siempre encuentra cobertura competencial en los servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL; en las competencias directamente asignadas por leyes sectoriales estatales o autonómicas; o en el listado de materias “de interés local” del art. 25.2 LBRL. PRIETO ROMERO, C., “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 9, IDL-UAM, Marcial Pons, 2012, p. 102; VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias...”, *op. cit.*, p. 42.

16. El Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, FJ 11) considera legítimo que el Estado, para configurar estas competencias, imponga determinados requisitos previos, condicionantes del ejercicio de la competencia, en el art. 7.4 LBRL. En concreto, en relación con el control *ex ante*, que se concreta en el informe vinculante supra-municipal de sostenibilidad y de no duplicidad, el Tribunal Constitucional exige que debe regularse y ejercerse con participación relevante del municipio. Para el Tribunal, se trataría

En cuanto a las competencias delegadas, la actual redacción de la LBRL cambia el sentido y la sustancia de la configuración clásica de las competencias municipales delegadas. En la anterior redacción del art. 27 LBRL, las competencias delegadas eran una forma de ampliación del poder local en materias donde, además del interés autonómico o estatal, también existe un interés local relevante, sus “intereses propios” (“siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana”). Se trata de materias en las que el municipio pueda actuar con eficacia y proximidad a los ciudadanos, en coherencia con lo previsto en el art. 4.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, que hace referencia a “materias que afecten a sus intereses propios” (municipales), siempre que con ello “se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana”.

El actual art. 27 LBRL constituye, más bien, un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales, una gestión eficiente de competencias supramunicipales. Ya no se hace referencia a la mejora de la eficacia o a la participación ciudadana. El objetivo es conseguir una gestión eficiente de competencias supramunicipales: “evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servi-

de técnicas para la delimitación de competencias locales, no de instrumentos que permitan a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 1017/2017 (FJ 3) sostiene que “no son técnicamente controles administrativos”, y en la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2015 (FJ 7) también sostuvo que un instrumento similar no era una técnica de control, sino un mecanismo dirigido a la acomodación o integración entre dos competencias concurrentes, la autonómica y la municipal. Además, afirma que este control *ex ante* no puede confundirse con una supervisión o dirección “sobre el ejercicio”, que ha de desarrollarse en autonomía. El art. 7.4, en sí mismo considerado, limita, pero no necesariamente vulnera la autonomía local. Serán las Administraciones públicas, en su caso, las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impidieran efectivamente, en casos concretos, una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante. De producirse esa vulneración, el control de esta decisión supramunicipal correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, para la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017, es posible que, atendiendo a intereses de alcance supralocal, las leyes puedan conferir a instancias políticas supramunicipales mecanismos de intervención que limiten la autonomía municipal, pero “deben especificar y determinar suficientemente el contenido y alcance de esas atribuciones” (FJ 3). Pero —continúa el Tribunal— el art. 7.4 LBRL prevé una intervención que restringe la autonomía local porque “algunos aspectos de aquella intervención restrictiva han quedado normativamente indefinidos”. No obstante esta contundente afirmación, el Tribunal acaba concluyendo que el precepto no incumple la exigencia de predeterminación normativa y justifica esta incompleta regulación en que el legislador básico no podría regular más detalladamente esta cuestión porque, de haberlo hecho, podría suponer una invasión de la competencia autonómica. Ver este análisis en CIDONCHA MARTÍN, A., “La garantía constitucional de la autonomía local...”, *op. cit.*, 2017, p. 71.

cio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos” (art. 27.3 LBRL)¹⁷.

Esta configuración implica que, en realidad, el ayuntamiento que recibe la competencia supramunicipal actúa bajo responsabilidad, dirección y control de otra Administración pública. En general, vendría a ser como una “forma de gestión indirecta” de competencias autonómicas (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, FJ 11). La Administración delegante “dirige y controla” a la Administración delegada (municipal): los actos del municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante (art. 27.4 LBRL) y, a través de este recurso administrativo, puede revocar las resoluciones del ayuntamiento delegado. Incluso puede dictar “instrucciones técnicas de carácter general” y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal. En caso de incumplimiento de directrices, denegación de información o inobservancia de requisitos formulados, podrá renovarse la delegación o procederse a la ejecución de la competencia por la Administración delegante en sustitución del municipio (art. 27.4 LBRL)¹⁸.

Además, no resulta tan claro que el régimen jurídico sea favorable a la generalización de la delegación; al contrario, puede resultar marginal¹⁹. En primer lugar, porque se prevé un intenso control que ejerce la Administración delegante sobre la delegada, lo que no facilita la eventual aceptación de la competencia delegada. Lo mismo se puede decir en relación con la financiación, porque se establece que la delegación es nula en caso de no existir una “dotación presupuestaria adecuada y suficiente” en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico (art. 27.6 LBRL). Además, es un sistema más rígido y limitado, en la medida en que la anterior redacción de la LBRL contemplaba tanto la delegación convencional como la delegación imperativa, por ley. El actual art. 27.5 LBRL solo prevé la delega-

17. En esta misma línea, con términos muy parecidos, el art. 27.1 dice, literalmente: “la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

18. El Tribunal Constitucional ha entendido que, en la medida en que estas competencias delegadas deben ser aceptadas por los ayuntamientos, difícilmente pueden infringir la garantía constitucional de la autonomía local. Interpreta que las competencias delegadas previstas en el art. 27 LBRL son cualitativamente distintas de las originalmente reguladas en la misma Ley (supuestos de desconcentración, por los que el municipio ampliaba su ámbito funcional). En cambio, en el nuevo art. 27 LBRL –señala el Tribunal Constitucional–, las delegaciones son una forma “de gestión indirecta de competencias autonómicas” (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, FJ 11).

19. VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales...”, *op. cit.*, p. 46.

ción pactada: “la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado”.

Por último, además de lo anterior, también afectan a los servicios sociales las previsiones contenidas en la disposición transitoria segunda de la LRSAL, que, bajo el título “asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”, llevaba a cabo un traslado competencial directo en favor de las comunidades autónomas de competencias habitualmente desplegadas en el nivel municipal, porque así venía decidido o permitido por las comunidades autónomas o por el Estado (regulación *ex art. 149.1.18 CE* de servicios mínimos y habilitaciones directas). Esta disposición fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 (FJ 13), por tratarse de competencias autonómicas indisponibles para el legislador básico estatal, que no puede imponer la asunción por las comunidades autónomas de las actividades municipales sobre servicios sociales e impedir, de esta forma, que las comunidades autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en las entidades locales.

3

La relación competencias autonómicas/competencias locales en la prestación de los servicios sociales

En la práctica, el resultado del modelo competencial diseñado en la LBRL y en la legislación autonómica es que la actividad administrativa del municipio en materia de servicios sociales se parece más a la de una Administración indirecta de la comunidad autónoma, gestionando competencias delegadas o encomendadas, que a la actividad desarrollada por una entidad dotada constitucionalmente de autonomía en ejercicio de competencias propias. En efecto, las leyes autonómicas sobre servicios sociales –y, en algún caso, el legislador estatutario [*cfr.* art. 84.2 m) EAC]– son las que han transferido a los municipios competencias en principio correspondientes a la comunidad autónoma y, al hacerlo, han alterado sustancialmente la posición que hasta ese momento venían desempeñando las entidades locales, tanto los municipios como las provincias. Al definir las comunidades autónomas sus sistemas públicos de servicios sociales como redes de agentes prestadores de servicios, los municipios y provincias han pasado a integrarse en un marco organizativo y de gestión cuya ordenación corresponde a aquellas y les resulta, por tanto, ajena. Y ello ha dado lugar a que las competencias en cuyo ejercicio se cifra la autonomía de los entes locales hayan quedado sensiblemente reducidas, si no

desde el punto de vista de la parte de la materia cuya gestión les corresponde, sí en todo caso desde la perspectiva de la calidad de las competencias que tienen efectivamente atribuidas²⁰. En todo caso, estas afirmaciones hay que entenderlas hechas en términos generales, porque, claro está, hay importantes matices que tienen en cuenta la dimensión del tamaño del municipio y su capacidad de prestación de servicios sociales²¹.

Las competencias transferidas a los municipios por el legislador autonómico en materia de servicios sociales son relativamente poco extensas desde el punto de vista de los concretos intereses públicos a cuya tutela sirve su ejercicio, y, sobre todo, de reducida intensidad a la vista de las concretas funciones o potestades en las que se concretan²². Por un lado, a los entes locales se atribuye con carácter general la prestación de servicios básicos o de atención primaria, entre los cuales destacan las actividades propias del profesional de referencia (información, orientación, asesoramiento, prevención, detección y diagnóstico de situaciones de necesidad) y dos servicios que se prestan dentro y fuera del Sistema de Atención y Ayuda a la Depen-

20. ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “municipios y comunidades autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, en J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y S. DÍEZ SASTRE (coords.), *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, 2012, p. 81; y VELASCO CABALLERO, F., “Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia”, en J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y S. DÍEZ SASTRE (coords.), *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, 2012, pp. 110-111.

21. El carácter heterogéneo de los municipios de la comunidad autónoma desde la perspectiva de su tamaño y capacidad prestacional es una circunstancia tomada en consideración por el legislador autonómico. Las leyes autonómicas contemplan por ello la posibilidad de que las competencias relativas a la prestación de los servicios citados sean ejercidas, bien por los propios municipios directamente, o bien a través de alguna fórmula de cooperación intermunicipal, así como la eventual intervención subsidiaria por parte de entidades locales supra-municipales, como la comarca o la provincia, o, incluso, de la propia comunidad autónoma, en caso de municipios de reducida capacidad prestacional. ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Municipios y comunidades autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, *op. cit.*, pp. 80-81, con análisis y cita de normativa autonómica de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Cataluña y Madrid.

22. El carácter limitado de esas competencias que se reconocen a los municipios deriva de dos elementos. En primer lugar, porque unas veces se atribuyen de forma puramente compartida con la propia comunidad autónoma. Y, en segundo lugar, por los controles autonómicos a los que se ven sometidas (parámetros, controles e intervenciones autonómicas): catálogo de prestaciones; mapa de servicios (configurado por medio de “zonas” o “áreas básicas” de atención primaria); fijación de “criterios generales y modelos de intervención”; poderes de reglamentación de las prestaciones, poderes de control. En este sentido, VELASCO CABALLERO, F., “Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia”, *op. cit.*, pp. 110-111. Estas ideas, también expuestas en ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Municipios y comunidades autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, *op. cit.*, p. 80.

dencia (SAAD)²³, como son la ayuda a domicilio y la teleasistencia, mientras que la atención especializada permanece en manos de la Administración autonómica, sin perjuicio de que se pueda acordar, mediante convenio u otro instrumento de cooperación, la creación y el mantenimiento de algunos equipamientos propios de ese nivel de atención por parte de municipios concretos. Por otro lado, las funciones atribuidas en relación con la atención primaria se limitan a la gestión de los servicios correspondientes, esto es, a su organización y a la realización material de las prestaciones, mientras que su ordenación normativa y su planificación corresponden a la comunidad autónoma, que mantiene por ello numerosas técnicas de intervención y control sobre la actividad de los entes locales. De este modo, la comunidad autónoma se encuentra en condiciones de programar muy intensamente la actuación municipal en este ámbito²⁴.

Un nuevo ejemplo de prestación de carácter social en la que los municipios pueden desempeñar un papel de mero colaborador, pero sin capacidad de decisión, lo tenemos en el modelo que se está configurando para el reconocimiento por parte del Estado del Ingreso Mínimo Vital (aprobado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo). No es una medida propiamente vinculada a la crisis sanitaria de la COVID-19, pero, sin duda, la crisis social derivada de la misma le ha dado actualidad y ha hecho que entre en la agenda política para su implantación efectiva de forma inmediata y, así, ayudar a mitigar los efectos económicos derivados del coronavirus.

El ministro de Seguridad Social, en sus declaraciones públicas de abril y mayo de 2020, apuntaba ya que esta prestación sería gestionada por el Ministerio de Seguridad Social (que también diseña los requisitos, las condiciones y el procedimiento de otorgamiento de esta prestación), pero contando con la información y el seguimiento de los ayuntamientos, porque, por proximidad, son los que están en condiciones de ayudar (y, sobre todo, localizar) los casos de personas excluidas y vulnerables. Igualmente, indicaba que habría un

23. Los entes locales “participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye” (art. 12 LA-PAD: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia).

24. Así, en lo que atañe a las tareas propias de la gestión del SAAD ha de tenerse en cuenta, en primer término, que la regulación de los procedimientos administrativos de valoración y prescripción de los servicios correspondientes, incluyendo el modo en que intervienen en ellos los municipios, corresponde a la comunidad autónoma, así como, en segundo lugar, que la planificación y la reglamentación de las concretas prestaciones del sistema cuya realización corresponde a los municipios también permanecen en manos de la comunidad autónoma. ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Municipios y comunidades autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, *op. cit.*, p. 80.

“Itinerario de inclusión”, para ayudar a estas personas a salir de su situación. Aquí también tienen un papel importante los ayuntamientos: de información y seguimiento, para colaborar con la Seguridad Social. En términos parecidos, ya en las comunidades autónomas existe una prestación o ayuda de renta mínima, con un modelo de gestión similar, en el que los ayuntamientos juegan un papel de colaboradores en hacer efectiva una prestación que no es propia, sino que es autonómica²⁵.

Aunque circuló un borrador del Decreto sobre el Ingreso Mínimo Vital que establecía que serían “las áreas de servicios sociales de los ayuntamientos” las encargadas de realizar las gestiones administrativas y evaluar los requisitos de los solicitantes, finalmente, el art. 22.1 del Real Decreto-ley 2020/20 establece que la competencia para el reconocimiento y el control de esta prestación económica de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de que, cuando suscriban el oportuno convenio (en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, las comunidades autónomas y entidades locales puedan iniciar el expediente administrativo. Igualmente, en el marco de dicho convenio suscrito con el Instituto Nacional de Seguridad Social, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva Administración, la posterior tramitación y gestión previa a la resolución del expediente se efectúe por la Administración que hubiere incoado el procedimiento (esto es, podría ser la

25. Así, como ejemplo, el caso de la Comunidad de Madrid y su Renta Mínima de Inserción, en la que la solicitud se presenta ante los servicios sociales municipales. La persona titular de la prestación económica asume el compromiso de suscribir un Programa Individual de Inserción, adaptado a sus circunstancias y necesidades, que facilite su inserción social y/o laboral. Es competencia municipal la elaboración y el seguimiento en los centros de servicios sociales con criterios técnicos y profesionales (<https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/renta-minima-insercion>). En Castilla-La Mancha, para el Ingreso Mínimo de Solidaridad, la persona interesada debe dirigirse a Servicios Sociales de Atención Primaria de su localidad de residencia, donde se les informa y asesora, aunque la solicitud se presenta en el Registro de las Direcciones Provinciales de Bienestar Social o en el Registro de los Servicios Centrales de la Consejería de Bienestar Social (<https://www.castillalamancha.es/gobierno/bienestarsocial/estructura/dgacsocco/actuaciones/ingreso-m%C3%ADnimo-de-solidaridad>). En la Comunidad Valenciana, la Renta Valenciana de Inclusión puede ser solicitada a los servicios sociales municipales (<http://www.inclusio.gva.es/es/web/integracion-inclusion-social-cooperacion/renta-valenciana-de-inclusion-rvi>). Y como último ejemplo, por distinto, a la Renta Garantizada a la Ciudadanía de Cataluña se accede a través de un asistente virtual para comprobar si se es susceptible de poder tramitar esta prestación (https://treballiaferssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/pobresa_i_inclusio_social/renda_garantida_ciutadania/castellano/rentagarantizada/).

Sobre las rentas mínimas existentes ver <https://revista.seg-social.es/2020/05/27/un-vis-tazo-a-los-programas-de-rentas-minimas-que-funcionan-en-las-comunidades-autonomas/> (consulta realizada a fecha de 3 de junio de 2020).

Administración autonómica o la local, según lo que se establezca en el convenio correspondiente)²⁶.

Además, el Real Decreto-ley 20/2020 establece un mandato de cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión (art. 27) y estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, mediante cooperación y colaboración para la inclusión social de las personas beneficiarias con otras Administraciones públicas (incluyendo las entidades locales, por supuesto), las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como con las entidades del Tercer Sector de Acción Social (art. 28). Con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de Ingreso Mínimo Vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o, en su caso, la Administración de la Seguridad Social podrán celebrar los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales (art. 29).

Sin perjuicio de estos mecanismos de colaboración, la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 20/2020 establece que “el Gobierno estudiará a partir de 2021 la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del Ingreso Mínimo Vital”. Esto es a salvo de lo previsto en la disposición adicional quinta del propio Real Decreto-ley 20/2020, que establece un régimen especial de aplicación en los territorios forales (País Vasco y Navarra), que, “en razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales”, asumirán, en su ámbito territorial, las funciones y los servicios correspondientes que en este Real Decreto-ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social²⁷.

En definitiva, estas previsiones apuntadas en el Real Decreto-ley 20/2020 dejan muchas incertidumbres y puertas abiertas sobre el modelo de gestión del Ingreso Mínimo Vital que se va a implantar, y cuál será el papel reservado

26. Para el caso de que el ejercicio de estas funciones se encargue a entidades locales, el art. 22.2 del Real Decreto-ley 20/2020 les exime de obtener los informes previos que establece el art. 7.4 LBRL respecto de las denominadas “competencias distintas a las propias”.

27. Y ello en los términos que se acuerden antes del 31 de octubre de 2020. En tanto no se produzca la asunción de estas funciones y servicios, “se acordará mediante convenio a suscribir entre los órganos competentes del Estado y de la comunidad autónoma interesada, una encomienda de gestión para realizar las actuaciones que se prevean en el mismo en relación con la prestación económica del Ingreso Mínimo Vital y que permitan la atención integral de sus beneficiarios en el País Vasco y Navarra” (disposición adicional quinta del propio Real Decreto-ley 20/2020).

a desempeñar por los ayuntamientos (con o sin intermediación o supervisión de las comunidades autónomas). Abel Caballero (presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP), en declaraciones del 4 de junio de 2020²⁸, demanda que los ayuntamientos formen parte de la gestión del Ingreso Mínimo Vital, con “la acción directa”, sin intermediarios, y apela a la eficacia de las entidades locales por cercanía e inmediatez, porque son las que conocen quiénes pueden ser los destinatarios y las que están capacitadas para hacer un seguimiento adecuado.

Y, según las noticias publicadas en la prensa en los últimos días, en el borrador del convenio de colaboración entre el INSS y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), los ayuntamientos de más de 20 000 habitantes serán los que inicien el expediente administrativo de cada solicitante. El problema para los ayuntamientos, en especial para sus finanzas, reside en que, de momento, ni en el Real Decreto-ley 20/2020 ni en el borrador de convenio se incluye una partida destinada a que los entes locales puedan reforzar y ampliar sus plantillas de servicios sociales.

Aunque aún es muy pronto para sacar conclusiones y hacer valoraciones, quizá, en lo relativo al Ingreso Mínimo Vital, se está apuntando a la posibilidad de implantar un modelo de gestión con una relación directa Estado-municipios, sin la intermediación autonómica.

4

Los servicios sociales municipales en la crisis de la COVID-19: ayudas y medidas extraordinarias

La crisis de la COVID-19 ha obligado a multiplicar las decisiones públicas que intentan paliar sus efectos en todos los ámbitos –sanitario, social y económico– y en todos los niveles de Gobierno²⁹. Y el modelo competencial antes expuesto tiene un reflejo en las medidas y ayudas extraordinarias aprobadas durante la gestión de la crisis sanitaria de la COVID-19, al tiempo que pone de manifiesto el importante rol que siguen jugando los municipios en la prestación de los servicios sociales.

A la espera de ver cómo se articulan las ayudas que recibirá España del histórico Plan de Recuperación Europeo (de 750 000 millones de euros),

28. Ver <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-reconstruccion-en-cada-ciudad-va-estar-liderada-por-alcaldes-y-alcaldesas>.

29. NAVARRO, C., “Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia”, *BLOG IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020.

aprobado el 27 de mayo de 2020, un ejemplo muy gráfico lo tenemos en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19, que contiene un importante paquete de medidas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales producidas por la crisis generada por el coronavirus: se crean unos fondos económicos extraordinarios cuyos destinatarios principales son los municipios (directamente o indirectamente, a través de las comunidades autónomas), para que estos puedan atender las excepcionales necesidades de carácter social que se generan en la grave crisis sanitaria que estamos viviendo.

En primer lugar, a través de la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un suplemento de crédito, se refuerza en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, para financiar un Fondo Social Extraordinario para hacer frente a las consecuencias sociales de la COVID-19, mediante transferencias a las autoridades competentes de las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla, para financiar las prestaciones básicas de los servicios sociales de las comunidades autónomas, diputaciones provinciales o corporaciones locales, que tengan por objeto exclusivamente hacer frente a situaciones extraordinarias derivadas de la COVID-19.

Junto a lo anterior, el art. 3 del Real Decreto-ley establece una financiación extraordinaria a los servicios sociales cuyas destinatarias son ya directamente las entidades locales (no vía indirecta, a través de las comunidades autónomas, como en el caso del art. 1).

Esta financiación no tiene por objeto atender las competencias municipales prestadas en relación con los servicios sociales en general³⁰, sino que acota el destino de esta ayuda extraordinaria, tanto si la reciben las comunidades autónomas (art. 1), como si las destinatarias son directamente las entidades locales (art. 3).

En lo que se refiere a la dotación extraordinaria de fondos a las comunidades autónomas, en lo que aquí interesa, tiene como destino que estas financien las prestaciones básicas de los servicios sociales de las propias comunidades autónomas, de las diputaciones provinciales y de las corporaciones locales, pero se refiere, exclusivamente, a las situaciones o necesidades extraordinarias derivadas de la COVID-19. Así, en concreto, y sin entrar al

³⁰. Las competencias propias municipales, esto es, lo relativo a “evaluación e información” y “atención primaria” de los servicios sociales (art. 25.2.e LBRL), así como los servicios sociales obligatorios municipales (del art. 26 LBRL), las competencias delegadas o las competencias “distintas a las propias” (art. 7.4 LBRL) que el ayuntamiento estuviera prestando en el ámbito social.

detalle, esta cuantía tiene como objetivo garantizar la asistencia a domicilio y la teleasistencia de las personas dependientes, la atención a personas sin hogar, el refuerzo de plantilla de centros de servicios sociales, la adquisición de equipos de prevención, la dotación de las partidas destinadas a garantizar ingresos suficientes a las familias (cobertura de sus necesidades básicas), reforzar los servicios de respiro a personas cuidadoras, y las medidas de conciliación para familias con bajos ingresos, y, en general, “otras medidas que las comunidades autónomas, en colaboración con los Servicios Sociales de las entidades locales, consideren imprescindibles y urgentes para atender a personas especialmente vulnerables con motivo de esta crisis, y sean debidamente justificadas” (todo ello previsto, con más detalle, en el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020). Por tanto, la autoridad que decide qué se entiende por medidas “imprescindibles y urgentes” es la comunidad autónoma, si bien “en colaboración” con los servicios sociales de las entidades locales.

Y también se acota el destino de los fondos atribuibles a las corporaciones locales, ya que el art. 3 del Real Decreto-ley establece que estas disponen de una cantidad de igual cuantía (300 millones) del superávit del ejercicio 2019 para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23 (“Servicios Sociales y promoción social”), recogida en el anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Por su parte, en la Exposición de Motivos, apartado II, del propio Real Decreto-ley, se establece que el destino de estas ayudas es financiar “todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia que vienen recogidas en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013, que recoge el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales”. Hay que insistir en que los ayuntamientos no se pueden gastar todo el superávit. Esta financiación alcanza al 20 % del superávit presupuestario de cada ayuntamiento correspondiente a 2019 (medido en los términos del art. 20 del Real Decreto-ley 11/2020), y con un límite máximo en conjunto (nacional) de 300 millones de euros, cumpliendo con la regla de gasto y otra serie de condiciones de estabilidad. Por otro lado, también hay que destacar que se mantiene el mismo régimen de autorización de las inversiones financieras sostenibles (IFS). Y, efectivamente, las que no superen los umbrales establecidos en la disposición adicional 16.^a TRLHL, no necesitan autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria establece como norma general (art. 32) que el superávit hay que dedicarlo a la amortización de deuda. La única excepción a esta regla es la posibilidad

de realizar inversiones financieramente sostenibles (IFS), que son un tipo de inversiones que se supone que no generan gasto corriente. Este año excepcionalmente se han permitido también, junto con los gastos de inversión en la política de gasto 23 (“Servicios sociales y promoción social”), las prestaciones a las que hace referencia el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020. Es decir, no solo se permite hacer gastos de inversión en política social (como puede ser, por ejemplo, construir un centro social), sino también financiar las prestaciones básicas de los servicios sociales de las corporaciones locales (“todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia”: como en personal, servicios, ayudas, etc.). Es de aplicación el régimen de autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda previsto (disposición adicional 16.1 TRLHL) cuando se incurra en un gasto de inversión en el conjunto de grupos de programas citados en dicho precepto superior a 15 millones de euros –o al 40 % del gasto no financiero total de la entidad local respectiva– y suponga incremento de los capítulos 1 o 2 del estado de gastos vinculado a los proyectos de inversión. Se trata de una interpretación amplísima del concepto de inversión financieramente sostenible en un intento de facilitar que las entidades locales atiendan a sus vecinos más vulnerables³¹.

En definitiva, este segundo paquete de ayudas, las que tienen como destinatario directo a las entidades locales, comprende un destino que no es coincidente con el otro paquete de medidas, el que se dirige a las comunidades autónomas y es distribuido por ellas. Puede financiar, por tanto, prestaciones o servicios complementarios o no coincidentes.

El aumento de la capacidad de gasto permitida a las entidades locales, y los nuevos ingresos extraordinarios, están condicionados y vinculados a fines concretos. Aunque está muy predeterminada, resulta preciso clarificar si deja margen de decisión a los municipios para ampliar las ayudas a nuevas o diversas realidades, adaptándose a los concretos problemas y necesidades de sus vecinos a los que tienen que hacer frente.

En su Declaración de 20 de abril³², la FEMP, en relación con el uso de superávits y remanentes locales, recordó que la Federación trasladó al Gobierno un documento con 19 medidas relacionadas con el techo de gasto, y

31. Sobre esta cuestión, ver MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “Las corporaciones locales podrán emplear su superávit en ayudas sociales”, *Blog IDL-UAM*, 1 de abril de 2020. <https://www.idluam.org/blog/las-corporaciones-locales-podran-emplear-su-superavit-en-ayudas-sociales/>

32. “Los Gobiernos locales jugarán un papel central en la desescalada y la reconstrucción social y económica”. <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/los-gobiernos-locales-jugaran-un-papel-central-en-la-desescalada-y-la>

con la importancia de utilizar en cada territorio los superávits y remanentes que se hayan generado en la desescalada y en la reconstrucción económica y social posterior. En palabras del presidente de la FEMP, los superávits (3830 millones de euros de 2019) “son nuestros y la utilización de nuestros recursos ha de realizarse en cada ciudad, municipio, provincia o isla, para la reconstrucción y la atención social y el bien común”. Es la reivindicación de que los superávits y remanentes se usen en cada territorio. Se subraya, igualmente, que todos los gastos que han hecho los ayuntamientos durante el primer mes de la crisis sanitaria se han llevado a cabo “sin un solo euro de las comunidades autónomas” (a pesar de haber recibido 319 millones de euros).

Para paliar esta situación, las comunidades autónomas han articulado, en general, paquetes de medidas extraordinarias, al amparo de las ayudas otorgadas por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, para llevar hasta los municipios las cantidades otorgadas vía comunidades autónomas; además de la inclusión, en su caso, de partidas de ayudas propias. Usualmente, esto se ha articulado a través de un convenio extraordinario entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos, complementario al convenio ordinario de servicios sociales que usualmente existe para la financiación compartida entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos (allí donde estos se encargan de la prestación de los servicios sociales).

Rasgos generales, usualmente, de estos convenios extraordinarios: se otorgan en función del número de habitantes y dejan espacio al ayuntamiento, que decide en qué gastarlo concretamente, según sus necesidades (por ejemplo: ampliación de ayuda a domicilio, menús, más personal para atender y valoración de necesidades)³³.

Y, por último, entre las actuaciones extraordinarias administrativas adoptadas en el contexto de la crisis sanitaria, y para hacer frente a las demandas sociales, encontramos las iniciativas propiamente locales, los “planes de choque social” o como se hayan querido denominar, elaborados con más o menos formalización o anticipación, por parte de las corporaciones locales. Aunque, debido a la declaración del estado de alarma y la implantación del mando único, se ha puesto el foco en la acción del nivel central de Gobierno y, en menor medida, de los Gobiernos autonómicos, no podemos perder de vista la acción de los Gobiernos locales, que están siendo particularmente activos en

33. Los problemas pueden derivar del momento en que llegue esta financiación y de la previsión del período de gasto, que suele fijarse para los meses siguientes o con el año natural. Esta limitación temporal (tan a corto plazo) limita las posibilidades de gasto y las previsiones de futuro. Por ejemplo: si se contrata a un asesor jurídico, para la evaluación y valoración de peticiones, su labor no se va a terminar en tres o cuatro meses, o al final del año natural, sino que requieren de una proyección temporal superior.

el despliegue de estrategias muy variadas para hacer frente a la pandemia³⁴. Lógicamente, estas actuaciones locales varían mucho según el tamaño y las necesidades de los municipios, pero comparten elementos comunes. Además de, por supuesto, tener que aumentar los recursos destinados a los gastos sociales, de forma inevitable, en general, tienen una identificación similar de los colectivos o “población diana” de la asistencia social por la COVID-19:

1) Niños vulnerables y suministro de alimentos³⁵: asegurar el suministro de menús para familias con renta mínima y que, ordinariamente, disfrutaban de becas comedor. Con el cierre de los colegios, se suspende este servicio, y se trata de que estas familias, estos niños, puedan seguir disponiendo de esos menús. Los municipios que tienen este servicio se enfrentan a la necesidad de asegurar este suministro de los menús (en ocasiones, por empresas o suministradores distintos a los habituales, que no están en condiciones de seguir prestando el servicio) y su distribución (domiciliaria o estableciendo puntos de entrega en colegios o en otra ubicación). Una vez asegurado el servicio

34. NAVARRO, C., “Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia”, *BLOG IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020, para la que la acción municipal en esta situación posee diversidad y alcance y contempla una casuística inagotable, incluyendo desde ayudas sociales, bonificaciones fiscales, retraso o rebaja en el pago de tasas e impuestos hasta la actuación sobre el espacio público, pasando por las medidas de reactivación económica, la modificación de presupuestos, la provisión de equipos informáticos a las familias para reducir la brecha digital, la inversión en obras para dinamizar el empleo o el lanzamiento de premios a iniciativas emprendedoras en la lucha contra la crisis. Se combinan estrategias clásicas de políticas públicas con otras más innovadoras. En el trabajo citado, la autora, en un intento de agrupar todas estas acciones en categorías, aporta una tabla, con fundamento en la clásica tipología NATO de instrumentos de políticas públicas, para poder identificar las distintas modalidades de actuación. En sus conclusiones, destaca que la lista más corta de medidas se refiere a los instrumentos de autoridad. Este campo lo ha ocupado por completo el Gobierno central a través de la declaración del estado de alarma y sus disposiciones de desarrollo. Las medidas aquí se limitan a pautar las condiciones de uso de los espacios públicos, particularmente en los entornos urbanos.

Ejemplos de actuaciones municipales durante la gestión de la crisis sanitaria, con una apuesta de aumento de la financiación local y del papel a desempeñar por las entidades locales, en “El papel de las entidades locales ante la pandemia”, *El País*, 5 de mayo de 2020. https://elpais.com/economia/2020/05/05/finanzas_a_las_9/1588699518_916371.html?prm=enviar_email.

35. Entre las medidas incluidas en el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, se asegura el derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se encuentran afectados por el cierre de centros educativos decretado en diferentes zonas del país como medida para frenar la expansión de la COVID-19. La medida tiene como objetivo prevenir situaciones de carencia como consecuencia de la falta de acceso a los servicios de comedor de los centros educativos de los que algunos de estos niños y niñas disfrutaban gracias a las becas de comedor. El Real Decreto-ley establece las medidas (ayudas económicas o prestaciones directas de servicios de distribución de alimentos) gestionadas por los servicios sociales de atención primaria en coordinación con los centros escolares y las respectivas consejerías de educación y de servicios sociales de las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla; y aprueba la concesión de suplementos de crédito en el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 por importe total de 25 000 000.

en un primer momento y de forma prioritaria, después se trata también de intentar asegurar que se trate de unos menús equilibrados. Ha de tenerse en cuenta que, ordinariamente, junto con las becas comedor (para familias con renta mínima), existen otras ayudas (reducción del precio del menú del comedor), además de que, con la declaración del estado de alarma y la suspensión de actividades económicas, progresivamente se van sumando familias que comienzan a tener necesidades por falta de ingresos.

2) Personas mayores vulnerables, que están en domicilio en aislamiento: muchas de ellas se encuentran con el cierre de los centros de día a los que asistían o tenían una red de ayuda familiar (o de cuidadores) que, con la COVID, desaparece (por enfermedad o fallecimiento del familiar cuidador o por enfermedad o imposibilidad de continuar desempeñando el servicio del empleado cuidador). Por tanto, además de los mayores a los que ya se prestaba una determinada asistencia, se suman más demandantes de auxilio social: se trata de sujetos que no estaban en el sistema de ayuda anteriormente, pero se incorporan durante el período de confinamiento, demandan suministro de alimentos, asistencia domiciliaria y ayuda psicológica (para recibir información y mitigar los efectos derivados de la situación de temor y soledad a la que se enfrentan)³⁶.

3) Personas sin hogar o en situación de calle: en estos casos, se trata de asegurar poder cumplir con el confinamiento, con las dificultades inherentes a este colectivo, así como asegurarles alimentación y bebida básica, comprobar su estado de salud, facilitarles kits de higiene/prevención³⁷.

4) Otros colectivos que ven agravada su situación: enfermos mentales confinados y mujeres víctimas de violencia de género (a las que garantizar una adecuada protección, en su caso, incluso, a través de la búsqueda de nuevas viviendas).

En cuanto a los servicios prestados, además de aumentar el suministro de alimentos (familias vulnerables y mayores), destaca el aumento de teleasistencia o información telefónica: campañas informativas y asistencia psicológica, fundamentalmente: soledad de mayores, mujeres víctimas de violencia de género y su protección³⁸, inaccesibilidad a las nuevas tecnologías de menores y las dificultades en su aprendizaje, información en relación con el coronavirus, las medidas preventivas o de higiene, medidas de confinamiento.

36. *Edición Especial Carta Local sobre la COVID, Revista de la FEMP*, <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/edicion-especial-de-carta-local-COVID-19>, p. 12.

37. *Edición Especial Carta Local sobre la COVID, Revista de la FEMP*, <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/edicion-especial-de-carta-local-COVID-19>, p. 12.

38. *Edición Especial Carta Local sobre la COVID, Revista de la FEMP*, <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/edicion-especial-de-carta-local-COVID-19>, p. 12.

to, información jurídica, información relativa a los servicios municipales, etc. Existen muchos problemas viejos, pero también aparecen nuevos problemas, incluso aún no detectados y que irán poniéndose de manifiesto en las próximas semanas y meses.

Además, durante los momentos de la crisis sanitaria, los municipios han tenido que abordar la existencia de un cambio en los criterios de reparto de la asistencia social: en algunas de las ayudas no se pueden tener en cuenta exclusivamente las condiciones económicas del solicitante, sino que la existencia de la propia situación de necesidad, con independencia de criterios económicos, se convierte en el elemento clave.

Otra de las acciones que han tenido que emprender los municipios es la coordinación de las donaciones o las acciones e iniciativas que se ofrecen desde la sociedad civil, el tercer sector o el voluntariado con la actividad de prestaciones sociales de las entidades locales, con el fin de servirse de la experiencia o los bienes y servicios aportados por estos colectivos o iniciativas³⁹. Una adecuada alianza con el tercer sector sirve para evitar la duplicación de ayudas y, sobre todo, para llegar mejor a los colectivos más vulnerables, intentando, así, evitar la existencia de personas que queden desprotegidas. La eficiencia del sistema de ayudas locales requiere articular canales de información, así como una adecuada o mínima financiación de las actuaciones que asume el tercer sector.

Para adaptarse a la situación, los ayuntamientos han abordado, cuando ha sido posible, la adaptación y/o modulación de los contratos existentes y en vigor y que afectan a la prestación de servicios sociales. La Administración local ha intentado mantener esos contratos, pero adaptándolos a la nueva situación. Cuando esto no es posible, se han tenido que realizar nuevas contrataciones, en un contexto de modificación de la normativa sobre contratación pública para adaptarse a la nueva realidad y otorgar una respuesta inmediata, y explorar las vías no contractuales admitidas por la LCSP (contratos de servicios a las personas), y que se han puesto en marcha en distintas comunidades autónomas para concertar específicamente servicios sociales con grupos vulnerables. También hay que tener presente las dificultades que tienen que afrontar las empresas adjudicatarias de contratos públicos en vigor, que tienen que adaptarse a los gastos adicionales derivados de las medidas de seguridad y protección requeridas.

39. NAVARRO, C., “Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia”, *BLOG IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020, en su análisis de las diversas actividades emprendidas por las entidades locales, afirma que se han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación.

Algo parecido se puede decir también de los propios servicios municipales, que tienen que hacer frente a mayores gastos derivados de la necesidad de proporcionar equipos de protección a los empleados públicos municipales, así como proceder a la desinfección de edificios y vías públicas.

Por último, las entidades locales han sufrido un impacto sobre la plantilla (necesidad de reordenar la plantilla o el aumento de la misma), ante la demanda creciente y diferente de servicios, aun cuando algunos servicios se presten de forma indirecta. Este incremento de la demanda de ayudas sociales no puede recibir como respuesta el colapso de los servicios municipales sociales, con el consiguiente retraso en la tramitación. Para emprender las acciones municipales hay que tener en cuenta la necesidad de simplificación administrativa⁴⁰ y de desbloquear el funcionamiento administrativo. La paralización o suspensión de los procedimientos produce un cuello de botella, que, junto al aumento de la demanda de prestaciones, puede contribuir a producir un colapso de los servicios sociales, además de concurrir el riesgo de dejar fuera del sistema de ayudas a sujetos que lo necesitan⁴¹.

En definitiva, ante la realidad de una gestión social de la crisis con unas consecuencias difícilmente predecibles, los municipios han tenido que enfrentarse a problemas y acciones sociales adicionales o complementarios a los que ordinariamente prestan. Esto les ha obligado a organizar o reorganizar tanto el funcionamiento de la Administración local como la propia provisión de servicios⁴². Han tenido que ampliar la capacidad de los servicios existentes y prestar otros nuevos para dar respuesta a las necesidades de los colectivos vulnerables. Este extenso papel que les ha correspondido desarrollar a los municipios pone a prueba la capacidad de reacción de los servicios sociales municipales.

40. Tramitación lenta, por la comunidad autónoma, de procedimientos administrativos de reconocimiento del SAAD, además de las dificultades de acceso para cierta población (mayores, no capacitados digitalmente, con falta de medios...).

41. La suspensión de la tramitación de los procedimientos de valoración de demandas sociales (por ejemplo: procedimientos sobre reconocimiento de renta mínima) supone, además, un problema adicional: puede que, cuando se resuelvan, sea denegatorio y, sin embargo, que la situación del peticionario haya empeorado notablemente, por lo que, además de la dilación en la respuesta, se vea obligado a iniciar una tramitación nueva. Ver MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los ayuntamientos en tiempos de la COVID-19", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 6, Sección Zona Local / Rincón Local, junio 2020, p. 108, sobre las dificultades de la Administración local para continuar con la prestación de servicios públicos esenciales y actuaciones administrativas fundamentales durante el estado de alarma, al no disponerse de un sistema adecuado de e-Administración, teletrabajo y reuniones de órganos colegiados por medios electrónicos.

42. En este sentido, también, NAVARRO, C., "Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia", *BLOG IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020.

5

Propuestas finales: reordenar las competencias locales y habilitar espacios de codecisión en el proceso de salida de la crisis y más allá

La adopción de estas medidas extraordinarias, adoptadas en un contexto de crisis sanitaria, social y económica derivada de la COVID-19, se ha centrado, fundamentalmente, en aportar financiación adicional a las entidades locales para la prestación de servicios sociales. Esto pone en evidencia, en primer lugar, la escasa capacidad económica y de medios (materiales y personales) con la que cuentan los ayuntamientos para abordar problemas urgentes de atención a una creciente población demandante de prestaciones sociales. Aunque no se puede perder de vista que esta financiación adicional puede no llegar a todos los municipios, puesto que, o bien depende de que las comunidades autónomas la distribuyan, o bien se limita solo a aquellos municipios que poseen superávit (y cumplen con la regla de gasto y las condiciones de estabilidad), y no todos los municipios se encuentran en estas condiciones, por lo que no dispondrían de esa capacidad de gasto adicional.

Al mismo tiempo, en segundo lugar, también es una muestra clara de que el esquema competencial en este ámbito no se ajusta a la restringida capacidad de intervención de las entidades locales que se plasma en la LBRL. Aun sin contar ni con competencias ni con recursos económicos suficientes, los municipios constituyen el sujeto público que, en primer lugar, atiende y da cobertura a las demandas y necesidades de los vecinos y colectivos en riesgo de exclusión social. Esto se pone más en evidencia, si cabe, en los municipios pequeños y medianos, con escaso reconocimiento competencial, pero que, sin embargo, constituyen, por cercanía, la única institución pública que actúa en este ámbito, lo que puede suponer que se vean desbordados, en un contexto de demanda creciente de servicios de asistencia social.

Desde el punto de vista competencial, en la realidad, las corporaciones locales han mantenido el papel protagonista (aunque más de prestador que de definidor o diseñador) que venían teniendo en la prestación y gestión de los servicios sociales antes de la LRSAL, y que apenas se ha visto alterado. En efecto, aunque se puede afirmar que formalmente y sobre el papel, al menos, se ha reducido el ámbito de intervención garantizado a los municipios en la LBRL tras la reforma, también es cierto que, bien sea mediante el ejercicio de las competencias propias (del art. 25.2 LBRL), o mediante competencias delegadas (por parte de las comunidades autónomas), o competencias distintas de las propias, las corporaciones locales mantienen su importante función de atención a los colectivos vulnerables. Y, dado el protagonismo de la Administración municipal en este ámbito, resulta fun-

damental y lógico que, en un contexto tan excepcional como en el que vivimos, se garantice que las corporaciones locales dispongan de medios suficientes y de instrumentos adecuados que permitan el mantenimiento y la continuidad en la prestación de los servicios sociales, que sigue siendo un espacio propio de intervención municipal en la atención de las demandas de los ciudadanos más necesitados.

Debemos tener presente que el escenario de crisis sanitaria, social y económica actual exige a las Administraciones públicas en general, y a la municipal en particular, en cuanto que primera destinataria de las demandas ciudadanas, unos niveles de prestación de la asistencia social mayores que en épocas de bonanza económica.

La variedad, la intensidad y la inmediatez de las actuaciones emprendidas por las entidades locales en estos momentos de necesidad social demuestran la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las Administraciones locales, de las que siempre se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de Gobierno⁴³.

Por otro lado, no se puede desconocer, a la hora de reordenar las competencias locales, que, junto a los principios de “estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”, también se encuentran, conforme al art. 2 de la LBRL, los de descentralización y proximidad con el fin de hacer efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales.

Si bien el legislador básico de 2013 relativiza la regla de la máxima proximidad como principio inspirador de la distribución competencial, nos encontramos con el hecho de que es la propia realidad social y económica la que impone, al menos en el ámbito de los servicios sociales, ajustar el proceso de asignación competencial local a dicho principio⁴⁴.

La mejor prueba de ello es la demanda vecinal de servicios sociales a los respectivos ayuntamientos con ocasión de la crisis sanitaria actual: su cercanía al ciudadano y su conocimiento del territorio (el fenómeno conocido como *the genius of the place*) les permite identificar eficazmente las necesidades ciudadanas, y su estrecho contacto con la realidad social les impide ignorarlas, pese a que gran parte de esta acción se proyecta sobre campos sobre los que los Gobiernos locales no tienen competencias fuertes y blindadas⁴⁵.

43. NAVARRO, C., “Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia”, *BLOG IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020.

44. ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales...”, *op. cit.*, pp. 400, 403 y 408.

45. En este sentido, también, NAVARRO, C. “Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia”, *BLOG IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020.

Las anteriores propuestas, encaminadas al fortalecimiento de la autonomía y las competencias locales, encajan con una reflexión más general sobre el papel que debe jugar el municipio (sobre todo, las ciudades) en los nuevos planteamientos relativos a la intervención pública sobre la sociedad⁴⁶.

Las semanas más virulentas de la crisis sanitaria vivida (de marzo a mayo de 2020) han puesto de manifiesto que los municipios (destacadamente los de gran tamaño), junto a funciones de prestación de servicios y de solidaridad social, han asumido, incluso, un rol de liderazgo político (iniciativa en la gestión del confinamiento o en la toma de medidas sociales)⁴⁷. En definitiva, acciones que van encaminadas a una dinámica de más autonomía respecto de las directrices estatales y autonómicas, asumiendo un papel protagonista, no solo en la ejecución, administración y organización de los servicios sociales, sino, también, en su configuración, en el intento de diseño autónomo de una política social propia.

El 22 de mayo de 2020, la Junta de Gobierno de la FEMP aprobó el documento “Pilares Locales para la reactivación social y económica de la Administración Local”, que también demanda el papel protagonista de las entidades locales en la atención local y en la reconstrucción social económica de cada Gobierno local⁴⁸.

46. FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local...”, *op. cit.*, pp. 28-30.

47. “Una crisis urbana en tres dimensiones”, *El País*, 20 de abril de 2020, sobre el rol que las ciudades han tenido durante la emergencia, siendo las primeras en gestionar el confinamiento de la población y la toma de medidas para frenar la expansión descontrolada de la pandemia: acceso a los servicios básicos y la movilidad; atención a las personas más vulnerables; refuerzo de las infraestructuras de salud; construcción de alianzas con la sociedad civil, activando redes de solidaridad; con la ciencia, apoyando proyectos de investigación; y con el sector privado, reorientando la producción; etc. Señala, igualmente, que este liderazgo será capital para definir la ciudad que vendrá después de la COVID-19.

https://elpais.com/elpais/2020/04/13/seres_urbanos/1586814836_874372.amp.html?__twitter_impression=true

48. Y así, en primer lugar, propone que se permita a los municipios el uso íntegro de los Remanentes de Tesorería para Gastos Generales (que ascienden a 17 841 millones de euros e incluyen el superávit) generados por cada entidad local, flexibilizando parámetros como la estabilidad presupuestaria o la regla de gasto. Junto a lo anterior, propone la creación y puesta a disposición de los entes locales de tres fondos, que sientan las bases de una reforma de la financiación local: 1) Fondo financiero que pueda ser destinado exclusivamente al impulso de la recuperación social y económica, incluyendo parte de las partidas procedentes de la Unión Europa y la propuesta de reclamar a las comunidades autónomas la constitución de fondos destinados a planes locales de choque en sus territorios; 2) Fondo extraordinario para el sostenimiento del transporte público urbano; 3) Fondo para la colaboración de las entidades locales en la gestión del Ingreso Mínimo Vital. En la medida en que se prevé la colaboración de las entidades locales en la implantación y el seguimiento del Ingreso Mínimo Vital, se hace necesario aprobar un fondo propio, vinculado a este fin. <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/documento-para-la-reactivacion-economica-y-social-desde-las-entidades-locales>

La gestión de la crisis sanitaria generada por la COVID-19 en España ha potenciado las tendencias recentralizadoras, lo que, lógicamente, ha mermado bastante el rol de las comunidades autónomas y de los municipios durante el estado de alarma. Y, en estos momentos, aún es muy incierto el modelo de gobernanza que se va a diseñar o implantar en las últimas semanas de la desescalada o al final de ella y tras el estado de alarma. La determinación del papel que en ella van a jugar las comunidades autónomas (con mayor o menor protagonismo) condicionará, sin duda, la presencia y el espacio de los ayuntamientos.

La asistencia social se va a desplegar en el marco de la LBRL, generalmente, bajo el art. 26.1.c) LBRL (en los municipios de más de 20 000 habitantes), pero va a cambiar mucho al avanzar la desescalada y después. Parece razonable que, a medida que avance la desescalada, se prevea un aumento de protagonismo de las comunidades autónomas y los ayuntamientos, aunque estos al servicio de las comunidades autónomas, de la política autonómica, no de políticas propias, con pura gestión de la financiación y fines que se les atribuyan: los ayuntamientos son puro instrumento de ejecución de políticas ajenas.

Si las comunidades autónomas ocupan la totalidad del espacio, los ayuntamientos van a jugar un rol de entidades subordinadas que ejecutan decisiones de otros (las comunidades autónomas, en este caso). La cuestión es si las comunidades autónomas van a reconocer capacidades a los municipios, adaptándose a las peculiaridades de cada uno de ellos, dejándoles margen de decisión. En todo caso, lo previsible es que los espacios supramunicipales sean ocupados por las comunidades autónomas.

En el ámbito de los servicios sociales, como ya se ha señalado, las comunidades autónomas tienen muchas competencias y poder, tanto desde el punto de vista del diseño y de la planificación de la política social, como por el poder financiero del que disponen. Y no es previsible que las comunidades autónomas cedan este espacio y opten por dejarlo en manos de iniciativas o redes supramunicipales. Los ayuntamientos seguirán actuando como terminales de ejecución de las políticas del Estado (en la fase de estado de alarma y las primeras fases de la desescalada) o de las comunidades autónomas (en las últimas fases de la desescalada y después). Aunque, quizá, en lo relativo al Ingreso Mínimo Vital se está apuntando a la posibilidad de implantar un modelo de gestión con una relación directa Estado-municipios, sin la intermediación autonómica.

La situación óptima sería que las entidades locales (municipales y también supramunicipales) pudieran diseñar sus propios planes de desescalada y coordinar todas sus actuaciones a través de una planificación, por fases, simétrica a la que propone el Estado (distancia social, criterios de asistencia, prioridades, cuantías, procedimiento de asistencia social). Antes de que llegue la financiación extraordinaria, los ayuntamientos deben tener una planificación

y organización adecuada y anticipada, para aplicar eficaz y estratégicamente los fondos que reciban.

También es previsible que, en todos los niveles de Administración, y también en la local, vaya a aumentar la densidad normativa, no solo para adoptar medidas reactivas frente a las nuevas situaciones que se están presentando, sino, también, para dotar a las medidas de estabilidad, puesto que algunas de ellas son a medio o largo plazo.

En conclusión, y teniendo en cuenta todo lo anterior, parece razonable que a los municipios, que han estado gestionando y enfrentándose a la crisis sanitaria y social en la primera línea, también, en la salida de ella, y en el futuro, se les reconozca un papel protagonista, un rol determinante, definidor, no de mero ejecutor⁴⁹. Incluso, dando un paso más, ha de tomarse en cuenta la posición de los municipios no solo en la definición de sus propios intereses, sino, también, participando en la codecisión, en la formulación de la política autonómica⁵⁰ e, incluso, nacional⁵¹.

49. Un paso en ese camino lo podemos encontrar en la Declaración de la FEMP de 20 de abril (“Los Gobiernos locales jugarán un papel central en la desescalada y la reconstrucción social y económica”, <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/los-gobiernos-locales-jugaran-un-papel-central-en-la-desescalada-y-la>), en la que afirma que las entidades locales van a estar presentes en el proceso de desescalada y en la reconstrucción social y económica que ha de abordarse en nuestro país tras la crisis provocada por el coronavirus. Para ello, en la reunión entre la FEMP y el presidente del Gobierno acuerdan un encuentro con el jefe del Ejecutivo cada quince días y otro con el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Transición Ecológica, al objeto de coordinar la participación, junto al resto de las Administraciones, tanto en la desescalada como en la reconstrucción social y económica. Para el presidente de la FEMP, estos encuentros y los acuerdos adoptados sitúan a los Gobiernos locales en “el lugar en el que queríamos estar, formando parte de la arquitectura del Estado y ser considerados como tales”.

50. Como ejemplo, recientemente (el 21 de junio de 2020, aún con el estado de alarma vigente y en pleno proceso de desescalada), el portavoz del Gobierno Vasco y consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno preside la reunión constitutiva del “Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales”, un órgano que dimana de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Este órgano nace como foro de encuentro compartido por los tres niveles institucionales (Gobierno Vasco, diputaciones forales y municipios) para abordar conjuntamente las normas, programas, proyectos, planes o políticas públicas que les afecten. Además, y con el fin de garantizar la presencia de municipios de diferentes tamaños, al menos un tercio de los representantes municipales son electos de municipios con población inferior a 5000 habitantes.

51. En este sentido, FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local...”, *op. cit.*, pp. 28-30, para el que el papel de los municipios, en el futuro inmediato, irá más allá del municipio clásico: también los servicios a las personas alcanzarán esa dimensión urbana y ciudadana predominante. Y esa es una reflexión general que también preocupa a organizaciones europeas, como el Consejo de Europa. Así, la Recomendación 429 (2019) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) señala que ya ha pasado la época de los Estados-Nación de los siglos XIX y XX, y que hay que recuperar la ciudad como lugar de agregación y como lugar de ejercicio de los derechos fundamentales. Igualmente, la Agenda Urbana Europea (aprobada en 2016) nos dice que las ciudades europeas han de participar en la elaboración de las políticas generales que conciernen a importantes servicios sociales, empezando por planes piloto que están en marcha, sobre la inclusión de los migrantes, la política de vivienda, la pobreza urbana, gran parte de temas de cambio climático, etc.

6 Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M., “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal 2013*, IDL-UAM, 2014, pp. 93-120.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A., “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, Madrid, mayo-agosto 2014, pp. 373-410.
- ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Municipios y comunidades autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, en J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y S. DÍEZ SASTRE (coords.), *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, 2012, pp. 53-94.
- CIDONCHA MARTÍN, A., “La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, pp. 12-100.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, pp. 11-45.
- FONT I LLOVET, T., “Gestión de servicios sociales en el ámbito local. Nuevos planteamientos sobre la ciudad y la contratación pública”, en L. TOLIVAR ALAS y M. CUETO PÉREZ (dirs.), *La prestación de servicios socio-sanitarios. Nuevo marco de la contratación pública*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 21-45.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Quién prestará los servicios sociales el 1 de enero de 2016?”, 2016 (<http://rafaeljimenezasensio.com/2015/11/08/quien-prestar-tara-los-servicios-sociales-el-1-de-enero-de-2016/>).
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., “Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los ayuntamientos en tiempos de la COVID-19”, *El Consultor de los ayuntamientos*, núm. 6, Sección Zona Local / Rincón Local, junio 2020.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “Las corporaciones locales podrán emplear su superávit en ayudas sociales”, *Blog IDL-UAM*, 1 de abril de 2020.
- NAVARRO GÓMEZ, C., “Los ayuntamientos ante la crisis del COVID: innovación y resiliencia”, *Blog IDL-UAM*, 20 de mayo de 2020.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, *Justicia Administrativa*, núm. especial, 2000, pp. 34 y ss.

- ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, 2014.
- PRESNO LINERA, M. Á., “Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, marzo-abril 2020, pp. 54 a 65.
- PRIETO ROMERO, C., “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 9, IDL-UAM, Marcial Pons, 2012, pp. 97-126.
- RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, 7.^a edición, Thomson-Civitas, 2014.
- SALVADOR CRESPO, M., “Los servicios sociales como paradigma de los cambios operados en el sistema competencial al amparo de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en J. TUDELA y M. KÖLLING (coords.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, 2015, pp. 105-145.
- TOSCANO GIL, F., “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, pp. 285-320.
- VELASCO CABALLERO, F., “Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia”, en J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y S. DÍEZ SASTRE (coords.), *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, 2012, pp. 95-135.
- VELASCO CABALLERO, F., “Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final”, *Anuario de Derecho Municipal 2016*, núm. 10, IDL-UAM, Marcial Pons, 2017, pp. 23-46.
- VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, IDL-UAM, Marcial Pons, 2013, pp. 23-60.
- ZAFRA VÍCTOR, M., “Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local”, *¿Un nuevo modelo de gobierno local? Municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 9-34.