

La Asistencia Social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL Y LAS TÉCNICAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESTE ÁMBITO. III. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL DESARROLLADA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LOS PRINCIPIOS QUE PRESIDEN LA MATERIA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE SERVICIOS SOCIALES Y SU RELATIVIZACIÓN. IV. LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS DE SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES: 1. LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES. 2. LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS. 3. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS. 4. LOS INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN. V. LA INICIATIVA PRIVADA EN LA ASISTENCIA SOCIAL Y SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EN PARTICULAR, LA INICIATIVA PRIVADA NO LUCRATIVA O «TERCER SECTOR». VI. FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La Asistencia Social constituye sin duda un sector tradicional y consolidado de la actuación administrativa, cuya entidad y relevancia resultan incuestionables a la vista de los nada escasos medios organizativos y humanos y dotaciones presupuestarias que las Administraciones Públicas dedican a la materia.

* Utilizo en el presente trabajo tan sólo abreviaturas consolidadas de difusión general como BOCG (Boletín Oficial de las Cortes Generales), BOE (Boletín Oficial del Estado), CCAA (Comunidades Autónomas), CE (Constitución Española), IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), RD (Real Decreto) o STC (Sentencia del Tribunal Constitucional). El estudio se cierra en septiembre de 2004.

Sin embargo, no resulta fácil en el ordenamiento jurídico vigente identificar los principios generales y las pautas básicas que presiden este sector de la acción administrativa e, incluso, plantea dificultades la delimitación misma del ámbito material al que se refiere.

Tales dificultades derivan sobre todo del hecho que no exista en el Derecho positivo en vigor un bloque normativo construido en torno a la noción de Asistencia Social que facilite la aproximación a dicho concepto y la averiguación de los principios generales que resultan de aplicación.

La carencia aludida sólo en parte viene a ser mitigada por la existencia de leyes autonómicas sobre Servicios Sociales o sobre Acción Social que, al amparo de la competencia estatutaria sobre Asistencia Social, contienen una ordenación general de la materia. Y ello porque, de una parte, es notorio que en tales leyes autonómicas ha predominado un voluntarismo más propicio a enunciar ambiciosas metas y objetivos generales a perseguir que a formular, con rigor y precisión, principios jurídicos perfilados y pautas normativas de carácter operativo. Pero, por otro lado, la legislación aludida sólo en parte alcanza a cubrir el amplio campo de las actuaciones de Asistencia Social que llevan a cabo las Administraciones Públicas: no sólo porque quedan fuera obviamente las numerosas medidas y disposiciones estatales que inciden sobre la materia —aunque el Estado carece de título competencial alguno referido específicamente a la Asistencia Social como tal, dispone de diversas habilitaciones constitucionales para incidir sobre cuestiones que son Asistencia Social desde un punto de vista material—, sino también porque dentro de la propia legislación autonómica se ha ido consolidando la tendencia a crear marcos legales específicos para la acción asistencial en ámbitos concretos (protección de menores, integración de discapacitados, personas mayores, asistencia a drogodependientes, etc.).

Por lo demás, debe subrayarse que la legislación autonómica aludida ha optado de forma generalizada por eludir la expresión *Asistencia Social*, y en su lugar utiliza otras expresiones como la de *Servicios Sociales* o de *Acción Social*¹, lo que se ha proyectado también sobre el ámbito de la doctrina, que en los últimos años ha tendido a utilizar de forma mayo-

¹ Tan sólo Cataluña mantiene la expresión «Asistencia» en la denominación de la Ley correspondiente (Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, que aprobó la refundición legislativa en materia de *Asistencia y Servicios Sociales*) y también mantiene la expresión en la denominación de la entidad pública especializada en la materia: el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales. La expresión mayoritariamente utilizado por las leyes autonómicas es la de «Servicios Sociales» (País Vasco, Navarra, Madrid, Murcia, Canarias, Asturias, Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Comunidad Valenciana y la Rioja), si bien algunas optan por la de «Acción Social» (Illes Balears, Aragón y Cantabria), o bien, por ambos términos de forma conjunta: «Acción Social y Servicios Sociales» (Castilla y León).

ritaria la expresión *Acción Social* como referente conceptual básico en la materia².

Con todo no cabe duda de que a favor de la continuidad de la expresión «Asistencia Social» pueden esgrimirse diversos datos. Entre ellos, el claro arraigo del concepto en nuestra tradición jurídica —tanto legislativa como doctrinal—, el hecho de que sea utilizado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía para definir una materia competencial³ —lo que le otorga un papel sin duda relevante en la delimitación de las competencias entre el Estado y las CCAA y explica que el Tribunal Constitucional haya debido pronunciarse sobre el alcance del mismo al resolver diversas cuestiones competenciales que se le han planteado⁴—, así como también la amplia aceptación y difusión que el concepto tiene en los textos internacionales⁵ y el hecho de que esté asumido por el Derecho Comunitario en el nivel del Derecho derivado⁶. A lo cual debe añadirse

² Véase A. GARCÉS SANANGUSTÍN, *La acción social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988, J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la Acción Social Pública*, IVAP, Oñati, 1992, A. GARCÉS SANANGUSTÍN, *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, CEDECS, Barcelona, 1996, y M. VAQUER CABALLERÍA, *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. Pero hay también quien se inclina por seguir utilizando la expresión Asistencia Social: es el caso de J. M.^a ALONSO SECO y B. GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 2.^a ed., 2000, y de M. MORENO REBATO, *El régimen jurídico de la Asistencia Social*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 2002.

³ El art. 149.1.20.^a CE incluyó como es sabido la Asistencia Social en la relación de materias que podían ser asumidas por todas las CCAA —sin distinguir entre los dos niveles de autonomía que contempla la Constitución para una primera etapa— lo que posibilitó que los diversos Estatutos de Autonomía incluyeran la Asistencia Social entre las competencias de la respectiva Comunidad calificadas como exclusivas.

⁴ Las Sentencias del Tribunal Constitucional a tener en cuenta al respecto son las siguientes: 76/1986, de 9 de junio, 146/1986, de 25 de noviembre, 13/1992, de 6 de febrero, y 239/2002, de 11 de diciembre.

⁵ Tengo presente en particular el Convenio Europeo de Asistencia social y médica, hecho en París, el 11 de diciembre de 1953, ratificado por España mediante instrumento de 29 de noviembre de 1982 (BOE de 17 de febrero de 1984; véanse en particular su art. 1 y el apartado a) i) de su art. 2) y la Carta Social Europea hecha en Turín el 18 de octubre de 1961, ratificada por España mediante instrumento de 29 de abril de 1980 (BOE de 26 de junio de 1980; véase en particular su art. 13).

⁶ El concepto tiene relevancia en efecto en el Derecho Comunitario, si bien en el nivel del Derecho derivado y con un carácter instrumental para acotar negativamente el ámbito de la coordinación comunitaria de los regímenes de Seguridad Social de los diferentes Estados miembros. De acuerdo con el trascendental Reglamento (CEE) 1408/71, del Consejo, de 14 de junio de 1971, quedan fuera de los criterios de coordinación de los regímenes de Seguridad Social que dicho Reglamento establece las prestaciones de *asistencia social* (art. 4.4). Esta funcionalidad que el concepto de asistencia social tiene en el Reglamento 1408/71, explica lo reducido del alcance que el mismo tiene en la jurisprudencia comunitaria, impregnada de un planteamiento general de avance de los territorios comunitarios que conlleva una noción amplia de Seguridad Social y un concepto restringido de Asistencia Social.

la circunstancia de que las diversas expresiones alternativas que se han abierto paso en los últimos años en la legislación autonómica y en las denominaciones de los órganos administrativos competentes sobre la materia (Servicios Sociales, Acción Social, Bienestar Social, Asuntos Sociales, etc.) tienen un contenido semántico amplísimo —lo que las hace susceptibles de proyectarse sobre un abanico de cuestiones ciertamente extenso—, plantean también dificultades de delimitación conceptual y no puede decirse de ninguna de ellas que esté libre de objeciones y que haya conseguido una implantación generalizada⁷.

En estas circunstancias, resulta a mi juicio razonable mantener la continuidad de una expresión que goza de un claro arraigo en nuestra tradición legislativa y doctrinal así como del explícito respaldo del texto constitucional, sin perjuicio de subrayar ya de entrada la variedad terminológica al uso y las dificultades para una delimitación precisa del concepto y del ámbito material de la Asistencia Social en el ordenamiento jurídico en vigor⁸. Trataré justamente esta cuestión en primer lugar (Epígrafe II) para abordar posteriormente diversos aspectos generales de su regulación positiva (Epígrafes III a V).

⁷ Una aproximación general al alcance de las distintas expresiones en uso, con identificación de las razones a favor y en contra de las mismas, puede verse en BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico*, pp. 39 y ss. y en VAQUER CABALLERÍA, *La acción social*, pp. 107-111.

Por lo demás, debe decirse que las dificultades para precisar el contenido de las expresiones citadas (así, Servicios Sociales o Bienestar Social) no sólo se proyectan sobre el plano conceptual o teórico, sino que afectan también a la *praxis* administrativa en la materia que, carente de unos referentes conceptuales claros, corre el riesgo de separarse de lo que debería ser su núcleo de atención prioritaria: la garantía de unas condiciones de vida mínimas a las personas más necesitadas. Resulta a mi juicio ilustrativo al respecto observar cómo un Informe sobre la Red Básica de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid emitido en 1997 por el Departamento de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (del que se hace eco M. MORENO REBATO, *El régimen jurídico*, pp. 211-212) llamaba la atención sobre la «confusión conceptual existente» poniendo de relieve cómo diversas actividades desarrolladas por los Centros de la Red (citaba en particular un «taller de educación para la salud bucodental», un «curso de capacitación telefónica», un «taller de recuperación de tradiciones» y un «taller de bricolaje») no constituían realmente Servicios Sociales Generales y no debían ubicarse en los mismos.

⁸ La reciente legislación estatal sobre el denominado «tercer sector» mantiene la expresión *asistencia social*, a mi juicio con buen criterio, en la enumeración de los fines de interés general que pueden perseguir las asociaciones de utilidad pública y las fundaciones (vid. art. 32.1.a de la LO 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, art. 3.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y art. 3.1.º de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, sobre régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos), pero con el objetivo de evitar cualquier interpretación reductora en este punto, añade otras expresiones que son en realidad redundantes como la «inclusión social», la «acción social» la «protección de la infancia», o la referencia a la «promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales, económicas y culturales».

II. EL CONCEPTO DE ASISTENCIA SOCIAL Y LAS TÉCNICAS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESTE ÁMBITO

A) Como acaba de apuntarse, el escenario que ofrece nuestro Derecho positivo no es nada propicio para la delimitación precisa del concepto de Asistencia Social. No se trata sólo de que no exista una definición legal de este concepto, sino que los materiales normativos a utilizar son extraordinariamente dispersos. Y sucede por otro lado que tampoco la jurisprudencia constitucional —que, como hemos indicado, ha debido ocuparse de la noción de Asistencia Social, dada la relevancia que la misma tiene a efectos de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA— ha acertado a identificar los rasgos característicos o elementos definitorios que perfilan el concepto: el Tribunal Constitucional maneja una noción muy amplia y difusa de Asistencia Social que en particular carece de elementos de diferenciación material con el concepto de Seguridad Social⁹.

Por mi parte entiendo —como he desarrollado en otro lugar de forma más amplia¹⁰— que cabe utilizar el concepto de Asistencia Social en dos acepciones distintas:

a) Creo en primer lugar que en nuestra tradición jurídica y en el Derecho vigente hay elementos para construir una noción estricta de Asistencia Social, integrada por las diversas *prestaciones que otorgan las Administraciones Públicas para garantizar unos ingresos mínimos y unos servicios de carácter fundamental o básico a aquellas personas que se encuentran en una situación personal de necesidad vinculada a la carencia de recursos económicos* y que, en consecuencia, acreditan encontrarse por debajo de un determinado nivel de renta. Dentro de esta noción estricta de Asistencia Social habría que incluir sin duda a las prestaciones no contributivas de jubilación e invalidez otorgadas por la Seguridad Social, al nivel asistencial de la protección por desempleo incluido también dentro del sistema institucional de la Seguridad Social, a las pensiones asistenciales por ancianidad que otorga el Estado a los emigrantes españoles en el extranjero, o a los denominados «Ingresos Mínimos de Inserción» que otorgan las CCAA a personas que carecen de trabajo y de un determinado nivel de ingresos¹¹.

⁹ Un estudio específico de la jurisprudencia constitucional recaída en esta materia puede encontrarse en mi trabajo *Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial*, en el n.º 161 de la «Revista de Administración Pública», (2003), pp. 239 y ss.

¹⁰ Véase el estudio citado en la nota anterior, en particular, pp. 280-282.

¹¹ Asimismo deben incluirse las ayudas extraordinarias para situaciones de emergencia social

b) Pero una consideración del conjunto del ordenamiento positivo en vigor y de la jurisprudencia constitucional conduce a admitir también una noción más amplia de Asistencia Social —de perfiles difusos y cuyos contornos no es posible acotar de forma rigurosa— en la que cabe englobar las diversas actuaciones públicas encaminadas a paliar las situaciones de necesidad mediante *el otorgamiento de prestaciones, ayudas o ventajas que implican una compensación de cargas* o de circunstancias específicas que inciden sobre determinados colectivos de personas *y que se conciben con automatismo ante la presencia de dichas cargas* o situaciones específicas —sin subordinación ya, por tanto, al requisito de que los beneficiarios acrediten que se encuentran por debajo de un determinado nivel de renta—. En esta acepción amplia de Asistencia Social pueden englobarse, dentro de un extensísimo abanico de actuaciones que podrían mencionarse, medidas tan diferentes como son las ayudas, servicios o ventajas otorgadas a las *personas con discapacidad* (atención en centros residenciales para minusválidos físicos o psíquicos, tratamiento fiscal favorable de los mismos, reserva de un porcentaje de puestos de trabajo en empresas públicas y privadas), a los *pensionistas* o a las *personas mayores* de una determinada edad (dispensación gratuita de medicamentos, minoración o exención del pago de determinados servicios públicos, estancia en residencias), a las *familias numerosas* (ayudas económicas, ventajas fiscales, minoración o exención en el pago de servicios públicos), a *quienes padecen determinadas enfermedades* (dispensación cuasi-gratuita de medicamentos), a las *víctimas de la violencia* (ayudas económicas y asistencia), o las que se establecen a favor de las *víctimas de las situaciones catastróficas*¹².

En esta segunda acepción, no cabe duda de que el concepto cubre un amplísimo campo de actuaciones estatales y autonómicas —e incluso, de las entidades locales—, conectando en muchos casos por lo demás con diversas políticas sectoriales dotadas de sustantividad propia, de modo que la Asistencia Social así entendida se entrecruza con otras materias com-

establecidas también por las CCAA, la asistencia sanitaria que nuestro sistema sanitario público otorga a las personas sin recursos económicos suficientes, o la asistencia jurídica gratuita contemplada y regulada en la legislación específica sobre la materia. Se incluirían en consecuencia tanto prestaciones que forman parte de la acción protectora de la Seguridad Social como otras que están fuera de ella y, en este segundo caso, tanto prestaciones otorgada por las CCAA como por el Estado.

¹² Junto a la Asistencia Social *pública*, existe por supuesto una Asistencia Social *privada* comprensiva de las distintas actuaciones acometidas desde la iniciativa privada que se desarrollan de forma paralela o concurrente con la Asistencia Social pública y comparten los mismos objetivos perseguidos por ésta. Dicha Asistencia Social privada es incentivada por las Administraciones públicas mediante una amplia acción de fomento a la que tendremos ocasión de referirnos.

potenciales como son la Educación, la Sanidad, el régimen de los tributos, la inmigración y extranjería, la Administración penitenciaria o la legislación laboral.

B) Dentro del extenso campo material configurado en torno a ambas acepciones hay un ámbito relativamente acotado y estructurado sistemáticamente que es la Asistencia Social prestada por las CCAA en un marco legal específico —las leyes autonómicas sobre Acción Social o Servicios Sociales— que se apoya en la competencia estatutaria sobre Asistencia Social. Las CCAA han establecido en efecto una ordenación normativa y una estructura organizativa *ad hoc* para desarrollar sus competencias sobre la materia creando un *sistema* de servicios sociales¹³ (generales o de atención primaria y especializados) y de prestaciones económicas; sistema que mantiene en determinados puntos una clara continuidad con las características identificativas de la Asistencia Social tal como ésta se configuró en los años sesenta del siglo xx —en particular su carácter complementario respecto a los otros sistemas de protección social, especialmente de la acción protectora de la Seguridad Social, y su función de «cierre» del entero sistema de protección social—, pero que ha incorporado otros elementos o rasgos novedosos que le otorgan una configuración sin duda renovada respecto de aquélla.

Aunque, como se desprende de lo dicho, la Asistencia Social prestada en el marco de los sistemas autonómicos de Servicios Sociales no cubre ni mucho menos todo el extenso campo material de la Asistencia Social, puede considerarse que constituye en la actualidad el núcleo más característico o prototípico de la misma, apoyándose además en una ordenación normativa y organizativa dotada de una cierta sistematización —frente a la tónica general de fragmentación y dispersión que predomina en la materia—. Una ordenación que si bien, como es obvio, presenta aspectos peculiares y diferenciales entre CCAA, encuentra también muchos elementos comunes que pueden predicarse de manera generalizada.

C) En todo caso, es claro que la Asistencia Social constituye, cualquiera que sea la acepción más o menos amplia que se utilice de esta ex-

¹³ Utilizaré la expresión *servicios sociales* para aludir a las prestaciones *in natura*, esto es, a las de carácter no económico, otorgadas en el ámbito de la Asistencia Social.

Se trata no obstante de una expresión susceptible de ser utilizada en muy diversas acepciones. De hecho las propias Leyes autonómicas sobre la materia la utilizan en su denominación (Leyes de *Servicios Sociales*) en un sentido más amplio, comprensivo de todo el sector material que regulan. Pero caben acepciones todavía más amplias que engloban también a los demás sistemas prestacionales propios del Estado social (incluyendo por tanto el sistema educativo, el sanitario, los servicios de empleo y la Seguridad Social).

presión, un ámbito de la actuación administrativa caracterizado por su plena inserción en la Administración *prestacional* y de *fomento*, que combina por tanto el otorgamiento de ayudas, servicios y prestaciones a los destinatarios de la asistencia (Asistencia Social pública) con una amplia e intensa labor de estímulo o fomento desarrollada por las Administraciones públicas en relación con la Asistencia Social privada, esto es, en relación con las actividades realizadas por entidades privadas que persiguen los mismos objetivos que la Asistencia Social pública atendiendo específicas situaciones de necesidad que afectan a colectivos determinados de personas:

1) La Asistencia Social se integra en efecto en primer lugar por un conjunto de prestaciones económicas y de servicios otorgados a los ciudadanos por las Administraciones públicas —de forma directa, o bien en determinados casos por entidades privadas en el marco de relaciones de colaboración con las Administraciones (*conciertos* para la prestación de servicios asistenciales)— y engloba igualmente una variada gama de modalidades de ayudas o ventajas que se otorgan en atención a situaciones específicas de necesidad que inciden sobre determinados colectivos de personas (tratamiento tributario ventajoso de sus rentas, minoración o exención del pago de las tarifas de determinados servicios públicos, reserva de puestos de trabajo, etc.).

2) Pero de otra parte, es también evidente que la Asistencia Social constituye un ámbito caracterizado por la intensa presencia de la acción administrativa de fomento a las actividades desarrolladas por la iniciativa privada, especialmente a la de carácter no lucrativo: una acción de fomento que no es ni mucho menos novedosa, pero que ha adquirido en los últimos años una extraordinaria importancia en el marco del gran crecimiento que ha tenido el «tercer sector» solidario o social —las ONGs de acción social—, ampliándose los compromisos asumidos por las Administraciones públicas al respecto y diversificándose las medidas de fomento que se prevén (subvenciones para la financiación de determinados proyectos, cesión de bienes inmuebles, otorgamiento de un régimen fiscal favorable a las entidades no lucrativas de acción social, servicios de asesoramiento y ayuda a las mismas, etc.).

3) Hay también otras técnicas de actuación que forman parte igualmente del universo cotidiano de la Asistencia Social y tienen una presencia notoria en la misma, pero que no ocupan a mi juicio esa posición central y caracterizante de este ámbito de la acción administrativa, dado su sentido marcadamente instrumental respecto a lo que constituye el núcleo primario de las acciones administrativas en la materia. Es el caso de los *convenios de colaboración* entre Administraciones públicas —que han pro-

liferado en efecto en los últimos años en el sector socio-asistencial—, de la *elaboración de planes* que enmarcan las actividades administrativas en el mismo, de la intensa presencia de fórmulas de *participación ciudadana* en la organización administrativa y en los establecimientos asistenciales o, en fin, de las tradicionales fórmulas de *policía administrativa* —reglamentación, autorización, inspección y sanción de los establecimientos y actividades encuadrables en este ámbito— que han adquirido también carta de naturaleza en la legislación sobre la materia.

* * *

Una vez considerada la perspectiva conceptual, abordaremos —como hemos anunciado— distintas cuestiones de proyección general relativas a la materia. En primer lugar, las características de la Asistencia Social que desarrollan las CCAA y los principios que se han plasmado en las leyes autonómicas reguladoras de este sector de la acción administrativa.

III. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL DESARROLLADA POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LOS PRINCIPIOS QUE PRESIDEN LA MATERIA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE SERVICIOS SOCIALES Y SU RELATIVIZACIÓN

A) Como más atrás quedó apuntado, las CCAA han construido un marco normativo y organizativo estructurado para el desarrollo de su competencia estatutaria sobre Asistencia Social.

En efecto, habiendo heredado los órganos, servicios y establecimientos de que disponía en su momento la Administración estatal para el desarrollo de actividades asistenciales¹⁴ y habiendo asumido competencias plenas sobre Asistencia Social —lo que les permite configurar autónomamente los servicios y prestaciones que ofrecen así como también, en el marco de

¹⁴ El traspaso afectó en primer lugar a los diversos servicios y establecimientos asistenciales de la Administración estatal (establecimientos del antiguo Instituto Nacional de Asistencia Social, ayudas del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social, servicios en materia de protección de menores, familias numerosas, guarderías infantiles, protección de la mujer, etc), cuyo traspaso se inició estando algunas CCAA todavía en fase «preautonómica». También se traspasaron las prestaciones y servicios sociales de la Seguridad Social que gestionaba el antiguo Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO): residencias de la tercera edad, servicios para minusválidos, gestión de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, etc. En este segundo caso, el traspaso a las CCAA de «vía lenta» se demoró hasta los años 1995-1996, una década más tarde que en las CCAA de «vía rápida», pues sólo pudo realizarse tras las reformas estatutarias que fueron consecuencia de los Pactos Autonómicos de 1992.

la legislación básica del Estado sobre régimen local, las prestaciones sociales de las entidades locales—, las CCAA han desarrollado un fuerte protagonismo en las actuaciones públicas de Asistencia Social a lo largo de las dos últimas décadas y han procedido a dictar una legislación que preside la materia en su respectivo ámbito territorial: las leyes de Servicios Sociales o Acción Social, promulgadas en su mayoría a lo largo de la década de los años ochenta con la pretensión de establecer una ordenación legal general de este sector de la acción administrativa¹⁵.

B) Esta actividad de Asistencia Social desarrollada por las CCAA dentro del marco legal aludido conserva algunos de los rasgos propios de la noción de Asistencia Social formada en nuestro Derecho durante la década de los años sesenta del siglo pasado.

En particular debe subrayarse que conserva —actualizada— esa *función de cierre del sistema de protección social* que caracterizaba a la Asistencia Social tal como se configuró en el Derecho positivo y en la doctrina de los años sesenta. Hoy como ayer, le corresponde tapar los «huecos» que dejan otros subsistemas de protección social, los espacios hasta los que no llegan los instrumentos de protección propios de tales subsistemas —en particular, los servicios públicos de Educación, Sanidad y Empleo y, en especial, la acción protectora de la Seguridad Social—, si bien debe decirse que esos huecos no son hoy los mismos que hace cuatro décadas, dada la progresiva consolidación y expansión subjetiva y objetiva de tales sistemas protectores, especialmente del sistema de la Seguridad Social¹⁶. Tam-

¹⁵ El País Vasco (Ley 6/1982, de 20 de mayo, de Servicios Sociales), Navarra (Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales) y Madrid (Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales) fueron las CCAA que abrieron el camino en esta materia, y posteriormente se agregarían paulatinamente todas las demás. Las últimas fueron La Rioja (Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales) y Cantabria (Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social).

¹⁶ El papel de «segunda trinchera» que correspondía a la Asistencia Social fue apuntado ya en su día lúcidamente por el profesor Fernando GARRIDO FALLA en su trabajo *La Beneficencia General y particular. Situación y perspectivas* (en el libro *Problemas fundamentales de Beneficencia y Asistencia social*, Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1967, pp. 13 y ss, 22-23 y 28), quien subrayó cómo la Asistencia Social venía a llenar «los huecos que la Seguridad Social no puede llenar» y afirmó que siempre quedaría un campo de actuación para la misma por ambiciosos que fueran los planes de expansión de la Seguridad Social. En la doctrina actual, M. R. ALARCÓN CARACUEL ha insistido en el carácter complementario de la Asistencia Social respecto a la Seguridad Social (en su *Compendio de Seguridad Social* en colaboración con S. GONZÁLEZ ORTEGA, 4.^a ed., Tecnos, Madrid, 1991, pp. 131-132) al subrayar que «la Asistencia Social está —por su propia naturaleza complementaria— ‘condenada’ a cubrir los huecos dejados por la Seguridad Social», puesto que su campo de acción viene necesariamente delimitado en función de lo que la Seguridad Social no haya ocupado previamente; también señala que la frontera entre Asistencia Social y Seguridad Social es «fluida» porque ésta, al incorporar nuevas prestaciones que ocupan los huecos en su acción prestacional, restringe el campo hipotético de la

bién presenta una clara continuidad con la Asistencia Social tradicional —e incluso con la anterior Beneficencia pública— la amplia flexibilidad o *capacidad de adaptación* que presenta para acomodar su concreto contenido prestacional a las cambiantes situaciones de necesidad que requieren actuaciones asistenciales; situaciones que no son en efecto las mismas en los diversos contextos geográficos y que evolucionan además con rapidez¹⁷.

C) En otros aspectos, en cambio, la Asistencia Social que hoy perfilan las leyes autonómicas de Servicios Sociales presenta indudables elementos de novedad respecto a la tradición aludida.

Aparecen así elementos o rasgos característicos novedosos en la propia concepción de la acción administrativa en este ámbito como son el énfasis en la *prevención* de las causas que conducen a la marginación como objetivo básico que debe guiar las actuaciones públicas en la materia¹⁸, la búsqueda de la *normalización* y de la *integración* social y familiar de los destinatarios de la Asistencia Social —evitando las segregaciones que no sean estrictamente necesarias y promoviendo en su caso la reinserción social¹⁹—, la aparición de una *red de servicios* de carácter primario o *generales* que, desde una ubicación próxima al ciudadano y una proyección diversificada o polivalente, pretenden realizar una función de «puerta de entrada» en el complejo mundo institucional de los servicios y prestaciones sociales²⁰ o, en fin, la formulación de ambiciosas metas y objetivos de la acción administrativa en este ámbito que va más allá de una simple cobertura de las necesidades humanas más básicas o elementales planteándose contribuir a un libre y *pleno desarrollo de las personas* y al *bienestar social* de los ciudadanos²¹.

Asistencia Social. Véase también sobre el tema su trabajo *Hacia el Derecho de la Protección social*, en el vol. col. dirigido por J. LÓPEZ LÓPEZ, *Seguridad Social y temas de actualidad*, Marcial Pons, Madrid, 1996, en particular, las pp. 30-32.

¹⁷ Esa flexibilidad se manifiesta no sólo en los frecuentes cambios en la normativa reguladora de las prestaciones de Asistencia Social, sino también en el contenido deliberadamente abierto y ambiguo que siguen teniendo algunas de las prestaciones que ofrece. Sobre este rasgo de *versatilidad* propio de la Asistencia Social véase ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales*, pp. 235-236.

¹⁸ Se pretende por tanto no sólo el remedio de las situaciones de marginación existentes sino la evitación de tales situaciones actuando sobre sus causas. Véase respecto de esta cuestión J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la Acción Social pública*, cit., pp. 158-159 y 277-278.

¹⁹ Una buen tratamiento de este aspecto puede encontrarse en ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social*, pp. 228 y ss.

²⁰ A la función que cumplen los servicios sociales generales o de atención primaria nos referiremos en el Epígrafe siguiente.

²¹ Véase por ejemplo al respecto el art. 1 de la citada Ley Foral navarra 14/1983, arts. 1 y 4 de la Ley andaluza de Servicios Sociales (Ley 2/1988, de 4 de abril), art. 3 de la Ley de

También implica un cambio significativo la propia existencia de un escenario normativo y organizativo sistematizado en el que se apoyan las actuaciones autonómicas de Asistencia Social. Las cuales se insertan en efecto en un marco legal que pretende ofrecer una ordenación unitaria encabezando el grupo normativo correspondiente en torno a unas determinadas pautas básicas o principios generales, entre los que se encuentra la idea de *globalidad* que postulan de modo explícito las Leyes autonómicas de Servicios Sociales²². Cosa que no sucedía, ciertamente, con la Asistencia Social preconstitucional, cuyas actuaciones tuvieron un carácter marcadamente disperso y fragmentario.

D) Debe notarse, empero, que esta sistematización normativa sólo de forma limitada ha conseguido su objetivo de articular una ordenación general y unitaria de las actuaciones públicas en materia de Asistencia Social. Y ello, de una parte, porque quedan fuera las no escasas actuaciones del Estado que inciden sobre el campo material de la Asistencia Social, que presentan una clara tendencia a la sectorialización y carecen de un enfoque global, dada la propia perspectiva desde la que se formulan, que no es la de la materia de la Asistencia Social como tal, sino la de otras materias competenciales incluidas en el art. 149.1 CE. Pero, por otra parte, también debe consignarse la tendencia que ha aflorado posteriormente en la propia legislación autonómica sobre la materia, que ha ten-

Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León (Ley 18/1988, de 28 de diciembre), el art. 1 del Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, de Cataluña, y art. 1 de la Ley vasca de Servicios Sociales (Ley 5/1996, de 18 de octubre, que sustituyó a la Ley 6/1982, de 20 de mayo).

Es obvio en todo caso que en estos objetivos generales a perseguir los sistemas de asistencia y servicios sociales no pueden pretender en modo alguno tener la exclusiva. Por el contrario, comparten la persecución de estas ambiciosas metas con los demás sistemas prestacionales propios del Estado social, como son en particular el sistema educativo (obsérvese que la idea del «pleno desarrollo de la personalidad humana» como objetivo de la educación luce en el art. 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el art. 27.2 de la Constitución española), los servicios de salud, la Seguridad Social, los servicios públicos de empleo, la política de vivienda, etc.

Esta formulación tan ambiciosa de los objetivos a perseguir por los sistemas de servicios sociales, unida al principio de universalidad que se consagra en relación con los mismos, puede dar lugar a situaciones de alejamiento de lo que debería ser el núcleo prioritario de las actuaciones públicas en la materia propiciadas por la ambigüedad o indefinición de la finalidad de los servicios sociales. Vid. lo que se indica al respecto *supra*, nota 7; también, en el apartado E de este mismo Epígrafe en relación con el principio de universalidad y en el Epígrafe IV.1 (nota 44) en relación con el contenido de los servicios sociales generales.

²² Véase, por ejemplo, el art. 3.6 de la Ley gallega 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales, en el que se establece que los servicios sociales se prestarán «de forma que se evite el tratamiento fragmentado de las problemáticas sociales, promoviendo, al contrario, la atención integral de las mismas».

dido a establecer marcos legales *ad hoc* para abordar determinadas cuestiones (por ejemplo, los Ingresos Mínimos de Inserción o las infracciones y sanciones administrativas en materia de servicios sociales) o para establecer medidas protectoras en relación con colectivos específicos de personas (así, la protección de menores y los derechos de la infancia, la protección de las personas mayores, la asistencia a los drogodependientes, etc.)²³.

Por lo demás, es preciso dejar constancia de algunos defectos de que adolecen no pocas de las leyes autonómicas sobre Servicios Sociales —especialmente las que podemos considerar como «primera generación» de tales leyes²⁴—, defectos que la doctrina ha acertado a poner de relieve. Entre ellos, la notoria falta de precisión en el empleo de la terminología y las ostensibles tendencias eufemísticas que afloran en dicha legislación²⁵ —lo que conduce frecuentemente a prescindir de expresiones consolida-

²³ Esta copiosa legislación autonómica sobre aspectos específicos de la materia es exponente del fuerte *dinamismo* que impregna las actuaciones autonómicas en el sector socio-asistencial, ante la aparición de nuevas problemáticas o la intensificación de otras ya existentes. Un somero repaso a la legislación autonómica permite comprobar en efecto cómo se alumbran continuamente nuevas fórmulas de actuación o se regulan aspectos novedosos de la materia: es el caso, por ejemplo, de la regulación de la asistencia a las personas en *situación de dependencia* por carecer de autonomía física, psíquica o intelectual (véase el Título VI de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales, y el Título IV de la Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores), de la regulación del *acogimiento familiar* como fórmula alternativa a las residencias de mayores que se integra en el correspondiente sistema autonómico de servicios sociales (Ley catalana 11/2001, de 13 de julio, de acogida familiar para personas mayores y Ley Foral navarra 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de personas mayores) o, también, del tratamiento legal de las denominadas *empresas de inserción* (Ley catalana 27/2002, de 20 de diciembre, de medias legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral y Ley de la Rioja 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral).

²⁴ Lo que permite hablar de una «primera generación» de leyes es obviamente la existencia de una «segunda generación» de textos legales sobre la materia que en diversas CCAA han sustituido a las Leyes de dicha primera generación. Así ha sucedido en Galicia (Ley 4/1993, de 14 de abril), País Vasco (Ley 5/1996, de 18 de octubre), Comunidad Valenciana (Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales), y más recientemente, en La Rioja (Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales), Asturias (Ley 1/2003, de 24 de febrero), Madrid (Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales), y Murcia (Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales).

²⁵ Las críticas doctrinales sobre este punto están generalizadas. Véase en particular lo que señala al respecto M. VAQUER CABALLERÍA, *La acción social*, cit., pp. 107-111 y 179, quien se lamenta del «desolador panorama» que, desde esta perspectiva, ofrece la legislación autonómica sobre servicios sociales, en la que impera «la dispersión terminológica... y la acuñación de categorías en las que parece primar el criterio de lo políticamente correcto sobre lo científicamente riguroso o incluso sobre lo lingüísticamente significativo» y censura también «el fárrago y la farfolla» de que adolece el lenguaje normativo en este sector, crítica esta última que ejemplifica elocuentemente con la referencia a la expresión «factores etiológicos» de la marginación (en lugar de *causas* de la marginación) que utiliza la Ley canaria 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales.

das y a sustituirlas por otras nuevas sin una justificación suficiente para ello—, el abuso de las declaraciones generales de intenciones y de principios de carácter meramente retórico y escaso valor jurídico²⁶, o también, la actitud de menosprecio que en algunos casos manifiestan hacia las actuaciones asistenciales de épocas pasadas —actitud ciertamente injusta, dada su falta de matizaciones—²⁷.

E) Pero al margen de estos defectos, que sin duda aminoran la propia *auctoritas* de estos textos legales y su eficacia normativa²⁸, es lo cierto que estructuran la materia en el marco de unas ideas y de unos principios generales que pretenden presidir las actuaciones públicas asistenciales, lo que, como hemos subrayado, no tenía lugar con anterioridad. Si reparamos en el texto de tales leyes, entre los aludidos principios generales se encuentran los siguientes:

a) *Responsabilidad pública* en la materia, lo que comporta el deber de los poderes públicos de «promover la prestación de servicios sociales mediante la aportación de los medios financieros, técnicos y humanos apropiados»²⁹.

²⁶ Vid. sobre ello A. GARCÉS SANANGUSTÍN (*Administración prestacional y derechos ciudadanos*, «Revista Vasca de Administración Pública», 57, 2000, pp. 164-165 y 169-170), quien ha criticado las leyes autonómicas de Servicios Sociales como «leyes-desmedidas» por suponer «un manifiesto con vocación propagandística, cuya dimensión de declaración política prevalece sobre el escaso valor jurídico de muchos de sus preceptos», censurando también los «derechos-entelequia» que formulan algunas normas autonómicas sobre la materia.

²⁷ ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ (*La asistencia social y los servicios sociales*, cit. pp. 185-186) ponen de relieve cómo algunas leyes autonómicas «cual si se tratara de crisis de identidad adolescente, tratan de afianzarse como sistemas públicos creadores de derechos subjetivos mediante la negación de validez a [las] estructuras jurídicas anteriores, a las que califican de 'caóticas' o con adjetivos semejantes». Afirman con razón estos autores al respecto que no cabe infravalorar el importante esfuerzo que hizo la antigua Beneficencia ni subestimar la significación que tuvieron en su momento los servicios sociales del Sistema de Seguridad Social.

²⁸ Hay en todo caso diferencias considerables en este punto entre las leyes autonómicas. En algunas CCAA como Navarra o Aragón continúan en vigor textos legales (la Ley 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales y la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la Acción Social respectivamente) que adolecen de ostensibles defectos —en la línea apuntada en el texto— y que conllevan una aportación muy escasa en la sistematización normativa de la materia. En cambio otras CCAA han elaborado con posterioridad leyes de Servicios Sociales más completas y de más calidad, que poseen mayor virtualidad para dotar a la materia de una ordenación legal unitaria y sistematizada. Es el caso en particular de la Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, de 25 de junio, que sustituyó a la primera Ley valenciana de Servicios Sociales (la Ley 5/1989, de 6 de julio), o de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2003, de 27 de marzo, que sustituyó a la primera Ley madrileña de Servicios Sociales (la Ley 11/1984, de 6 de junio).

²⁹ Así lo formula el art. 6.a del Decreto Legislativo catalán 17/1994. Véanse también, en

b) *Universalidad* en cuanto a los destinatarios de los servicios ofrecidos, principio que implica el acceso a los mismos por todos los ciudadanos sin discriminación alguna³⁰.

c) *Establecimiento de un marco perfilado de derechos de los destinatarios* de la asistencia, lo cual pretende superar el carácter meramente «graciable» que se había venido atribuyendo tradicionalmente a las prestaciones de la Beneficencia³¹.

d) Principio de *descentralización*, potenciando las funciones de los Ayuntamientos y otros entes locales sobre la materia, al objeto de lograr la máxima proximidad a los ciudadanos³².

e) *Participación* de los ciudadanos en la programación y control de los servicios sociales³³.

Los mencionados principios constituyen en efecto lugares comunes de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales, las cuales se nutren de una misma «cultura» de las actuaciones asistenciales, sin perjuicio por supuesto de aspectos diferenciales entre ellas en cuestiones concretas. Con todo, debe señalarse que un examen detenido del *conjunto* de la normativa autonómica en vigor y de la *praxis* administrativa sobre la materia conducen a relativizar o matizar el valor de tales «principios» como reglas jurí-

parecidos términos, los arts. 5.1 de las Leyes vascas 6/1982 y 5/1996, 2.1 de la Ley andaluza 2/1988, 4.a de la Ley valenciana 5/1997, etc.

³⁰ Vid. art. 2.e de la Ley Foral navarra 14/1983, art. 3.3 de la Ley vasca 5/1996, Exposición de Motivos de la Ley 18/1988 de Castilla y León, y art. 3.11 de la Ley gallega 4/1993, etc.

³¹ Véase el artículo 3 f de la Ley de Aragón 4/1987, que vincula el tema con la responsabilidad pública (enuncia el principio de «responsabilidad pública en un marco jurídico que establezca derechos y deberes, impidiendo actuaciones graciables»), así como también la Exposición de Motivos del mismo texto legal (párrafo 2.º), que pone particular énfasis al respecto al afirmar la voluntad de crear «un sistema que termine, definitivamente, con la graciabilidad inherente a las concepciones benéficas y que se fundamente en el reconocimiento de unos derechos subjetivos del ciudadano, cuya contrapartida es la obligatoriedad de los poderes públicos de hacerlos efectivos». Véase también la Exposición de Motivos de la Ley 18/1988 de Castilla y León (párrafo 8.º), que alude a los ciudadanos «como portadores de derechos, superando el carácter graciable».

³² La idea aparece de modo generalizado en las Leyes autonómicas de Servicios Sociales desde las primeras de ellas (ley vasca de 1982 y Ley Foral navarra de 1983).

³³ Dejamos ahora fuera otros «principios inspiradores» de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales que ya han quedado aludidos al tratar de las características de la Asistencia Social autonómica como el de *globalidad*, el de *prevención* o el de *integración social*. Algunas mencionan también el principio de *solidaridad* que en este contexto creo debe ser considerado, más que como *un* principio que se añade a otros, como el valor básico que fundamenta todas las actuaciones públicas en el ámbito asistencial. También dejo fuera, por su obviedad, el principio de *igualdad* que recogen las Leyes autonómicas, así como lo que son simples recordatorios de los postulados constitucionales de nuestro sistema de Administraciones Públicas (*coordinación, desconcentración o eficacia*).

dicas de carácter operativo, tal como ha puesto de relieve la doctrina más atenta.

El principio de responsabilidad pública, en la medida que no se opone en modo alguno a las actividades privadas en el campo asistencial y, en particular, a las iniciativas sociales de carácter no lucrativo —que con más o menos énfasis se reconocen en las diversas leyes autonómicas y cuyo fomento constituye un aspecto central de las actuaciones administrativas en materia de Asistencia Social—, no puede decirse en rigor que implique una concepción novedosa de la materia ni que imponga obligaciones concretas y exigibles a los poderes públicos. La idea de universalidad resulta en realidad extraña y distorsionante en este sector de la acción administrativa y conlleva el riesgo, como ha puesto de relieve GARCÉS SANAGUSTÍN, de olvidar a los colectivos más necesitados, hacia quienes prioritariamente debería ir dirigida la acción asistencial³⁴. El objetivo de superar la «graciabilidad» de la Beneficencia mediante el establecimiento de un marco perfilado de derechos de los destinatarios debe ser objeto de matizaciones en la medida en que, de una parte, no resulta exacto el reproche de total graciabilidad dirigido a la antigua Beneficencia pública³⁵ y, por otra parte, la vigente legislación autonómica sobre la materia no deja de presentar algunos «flecos» difícilmente solventables desde el punto de vista de la exigibilidad de las prestaciones de la Asistencia Social y de la posición jurídica del destinatario de las mismas³⁶, por más que sean patentes

³⁴ Vid. su estudio ya citado *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, en cuyas pp. 49-52 se contiene una certera crítica de las Leyes autonómicas de Servicios Sociales en relación con este punto. A. GARCÉS señala al respecto que «la universalidad, con el consiguiente afán por eludir el reconocimiento de que se trabaja con pobres y marginados, comporta una estructuración del sistema ajena a la realidad de los colectivos a los que va dirigido» y constituye «una excusa para distraer la atención de aquellos colectivos a quienes prioritariamente debería ir destinada» la Acción Social. Una Acción Social que, a juicio de este autor, no puede construirse al margen de las nociones de pobreza y marginación.

En una línea convergente con estas ideas se expresaba también BELTRÁN AGUIRRE en su libro *El régimen jurídico*, cit., pp. 256-257 y 258-259, donde subrayaba un cierto olvido en la legislación autonómica del «pobre tradicional» —el mendigo— y de los nuevos pobres generados por las crisis económicas y el desempleo, a favor de la marginación sectorial especializada —juventud, tercera edad, minusválidos, etc.—.

Véase también al respecto el trabajo de M. AGUILAR, C. CORERA, M. GAVIRIA y M. LAPARRA, *Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social*, en «Documentación Social», 79 (1990), pp. 216 y ss, 230-234, quienes señalaban que el principio de universalidad constituye en esta materia más un mito que una realidad.

³⁵ Vid. sobre ello BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico*, p. 87, M. AZNAR LÓPEZ, *En torno a la Beneficencia y su régimen jurídico*, «Revista Española de Derecho Administrativo», 92 (1996), pp. 555 y ss. (556-558), y GARCÉS SANAGUSTÍN, *Administración prestacional y derechos ciudadanos*, «Revista Vasca de Administración Pública», 57 (2000), pp. 159 y ss. (163-164).

³⁶ Sobre la vaguedad e imprecisión de los preceptos de las leyes autonómicas de Servicios

los avances respecto al tratamiento de esta cuestión en otros momentos históricos³⁷. Los planteamientos descentralizadores se han quedado en gran

Sociales que se refieren a los derechos de los ciudadanos en relación con las prestaciones sociales vid. BELTRÁN AGUIRRE (*El régimen jurídico*, cit., p. 334 y *Los Servicios Sociales*, «Revista Vasca de Administración Pública», 57, 2000, pp. 113 y ss., 139), quien subraya su gran componente retórico y su escasa eficacia jurídica.

Un atento examen del conjunto de la normativa autonómica sobre Asistencia Social desde este punto de vista puede encontrarse en el libro de ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales*, cit., en el que se pone de relieve (especialmente, pp. 468, 530, y 538-541; también, 447 y ss. y 503-506) cómo persisten no pocos ámbitos de indefinición y de discrecionalidad administrativa en la regulación normativa de las prestaciones de Asistencia Social, sin perjuicio de una tendencia progresiva hacia la reducción de la discrecionalidad.

Desde una perspectiva de política legislativa, GARCÉS SANAGUSTÍN (*Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 146-151) ha puesto de relieve los inconvenientes —excesiva rigidez y burocratización— que conllevan los intentos de reducir totalmente la discrecionalidad administrativa en el ámbito de la acción social y de configurar las prestaciones sociales con un carácter totalmente reglado: «la reducción de la discrecionalidad es un objetivo plausible que, sin embargo, no ha de convertirse en una obsesión petrificadora de la acción administrativa [...]. Los sistemas de protección social operan sobre una realidad en continua mutación y lo normativa que los regula, sobre todo cuando tiene por objeto regular la actividad técnica de la Administración, corre el riesgo de generar una cierta esclerosis administrativa». Frente a ello, lleva a cabo una «reivindicación» de un ámbito de discrecionalidad administrativa en una materia que «en la mayoría de los casos requiere que la Administración cuente con ciertos márgenes de apreciación» para permitir un mayor acercamiento a los concretos problemas planteados y un análisis individualizado de la situación socioeconómica de los beneficiarios de las prestaciones.

³⁷ En el Derecho positivo en vigor no son pocos los ámbitos en los que puede hablarse de una plena exigibilidad de las prestaciones de Asistencia Social, lo cual es consecuencia tanto de la inclusión de algunas prestaciones asistenciales en el ámbito de la Seguridad Social (prestaciones no contributivas de la Seguridad Social) como del notorio esfuerzo reglamentador realizado por la normativa autonómica sobre Asistencia Social en relación con algunas de sus prestaciones (Ingresos Mínimos de Inserción, acceso a residencias de ancianos, etc.).

Pero junto a ello no es posible dejar de aludir a las mejoras en los instrumentos y *garantías generales* que el ordenamiento positivo ofrece en la actualidad para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a las prestaciones sociales —instrumentos que propician un *contexto jurídico general* notoriamente diverso del que era propio de la Beneficencia decimonónica—. Así lo ha subrayado M. VAQUER CABALLERÍA (*La acción social*, cit., pp. 189-191), quien se ha referido en particular a dos aspectos en relación con la cuestión: el perfeccionamiento de la tutela judicial ofrecida por la regulación de la jurisdicción contencioso administrativa y las previsiones del ordenamiento local para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a determinados servicios de competencia municipal (los servicios municipales obligatorios). Con razón apunta no obstante este autor (*ob. cit.* pp. 191-192) la existencia de «barreras tanto culturales como económicas» que inciden sobre los destinatarios habituales de la Asistencia Social impidiendo que éstos accedan efectivamente a la utilización de los instrumentos generales aludidos; unas barreras que sin duda están detrás de la reducida producción jurisprudencial («sospechosamente escasa» a juicio de M. VAQUER) sobre los temas de acción social. Esta situación coloca en un primer plano en relación con esta materia a las instituciones alternativas a la tutela judicial de los derechos como son los Defensores cívicos (Defensor del pueblo estatal e instituciones análogas autonómicas o locales); Defensores cívicos que efectivamente vienen desarrollando una función

medida en un terreno más nominal que efectivo, conclusión a la que conduce una consideración detenida del conjunto de la legislación autonómica en vigor³⁸. Y por lo que se refiere por último al principio de participación, éste se encuentra sin duda asumido y desarrollado por la normativa vigente sobre la materia³⁹, pero presenta también disfunciones y dificultades en su materialización práctica⁴⁰.

* * *

Hecha esta consideración general sobre los caracteres de la Asistencia Social autonómica y sobre los principios que incorporan las leyes de Servicios Sociales de las CCAA, nos referiremos a continuación a los dos aspectos fundamentales que presenta este sector de la acción administrativa, caracterizado como se ha indicado por el predominio de la actividad prestacional y de fomento: el contenido de los sistemas autonómicos de servicios y prestaciones sociales (Epígrafe IV) y el estatus de las entidades privadas que desarrollan actividades en el ámbito socio-asistencial y las relaciones de las mismas con las Administraciones públicas (Epígrafe V).

IV. LOS SISTEMAS AUTONÓMICOS DE SERVICIOS Y PRESTACIONES SOCIALES

Las leyes autonómicas de Servicios Sociales estructuran el correspondiente sistema prestacional en dos grandes bloques: los *servicios sociales* en sentido estricto, esto es, las prestaciones *in natura* o de carácter no dine-

de gran relevancia práctica en materia de Asistencia Social, como se desprende de la lectura de sus Informes.

³⁸ Véase sobre este tema el análisis realizado por J. L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico*, pp. 144-147 y 220-229, donde llega a la conclusión de que la legislación autonómica sobre la materia no ha sido generosa con los entes locales y no se ha inspirado realmente en los principios de descentralización y de máxima proximidad a los ciudadanos. Véase también lo que indica sobre el tema en su posterior trabajo sobre *Los Servicios Sociales*, cit., pp. 134-136.

³⁹ Una amplia referencia a las fórmulas participativas establecidas en la normativa vigente sobre Asistencia Social puede encontrarse en ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social*, pp. 199-208.

⁴⁰ Véase un planteamiento crítico al respecto en GARCÉS SANAGUSTÍN *Las prestaciones económicas* cit., 61-67, quien, bajo el rótulo «la falacia de la participación», subraya tanto las disfunciones de los órganos u organismos de composición compleja a los que se han atribuido funciones de control y asesoramiento en la materia, como las dificultades para una participación efectiva de determinados colectivos de usuarios en los centros asistenciales (ancianos inválidos, minusválidos psíquicos, o menores desamparados). En el mismo sentido, también su trabajo *Acción social*, en el vol. dirigido por A. EMBID IRUJO, *Derecho público aragonés*, Justicia de Aragón-Dykinson, Madrid, 2000, pp. 532-536.

rario, y las *prestaciones económicas* que se otorgan a personas que se encuentran en determinadas situaciones de necesidad. Dentro del primer bloque, está también generalizada la distinción entre los servicios sociales *generales* o de atención primaria y los servicios sociales *especializados*.

Tratando de identificar los aspectos o elementos comunes que son generalizables a las diversas CCAA⁴¹, nos referiremos en primer lugar a los *servicios sociales* (Epígrafes 1 y 2) —expresión que se emplea tanto en un sentido organizativo (la organización y los medios materiales y humanos que prestan los servicios) como en sentido funcional (la actividad prestacional desarrollada por los mismos)— para aludir posteriormente a las *prestaciones económicas* (Epígrafe 3) y, en particular, a los *Ingresos Mínimos de Inserción* (Epígrafe 4)⁴².

1. LOS SERVICIOS SOCIALES GENERALES

La existencia de estos servicios de carácter general constituye una importante novedad en la evolución de la materia, que surge a finales de los años setenta y principios de los ochenta y se consolida con las leyes autonómicas de Servicios Sociales de esta última década (con una variada terminología: servicios «de base», «comunitarios», «generales» o «de atención primaria»), recibiendo un fuerte impulso para su implantación efectiva a través del denominado «Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales por las Corporaciones Locales» promovido por la Administración General del Estado a partir de 1988.

Se caracterizan por ofrecer unos servicios dotados de un *contenido amplio y abierto* —no vinculado a las necesidades específicas de colectivos

⁴¹ Para una exposición de la materia que incorpora un tratamiento específico de cada una de las CCAA, véase el libro colectivo coordinado por A. GUTIÉRREZ RESA y J. GARCÉS FERRER, *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

⁴² Una sistematización con aspectos peculiares respecto a la apuntada en el texto se ha establecido en la Comunidad de Madrid a través de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales. Esta Ley distingue dentro de las prestaciones no dinerarias (que las demás leyes autonómicas denominan «servicios sociales» de forma genérica) entre las *prestaciones técnicas* (en las que se incluyen los «actos profesionales» de información a los usuarios, valoración individualizada de situaciones, asesoramiento, etc.) y las *prestaciones materiales* (atención residencial mediante alojamiento sustitutivo del hogar, atención diurna, atención domiciliaria y teleasistencia, manutención, etc.). De modo que son tres las clases de prestaciones que se contemplan —prestaciones técnicas, prestaciones económicas y prestaciones materiales—, estableciéndose que las prestaciones técnicas deben preceder y acompañar a las demás prestaciones (vid. arts. 14 a 19). Por otro lado, debe tenerse en cuenta que tanto en el nivel de la «atención social primaria» como en el nivel de la «atención social especializada» se otorgan las tres clases de prestaciones —técnicas, económicas y materiales— (vid. arts. 30 a 33).

determinados de población— desde una posición de *proximidad* o cercanía a los ciudadanos, lo cual requiere la existencia de una red de centros (los *centros de servicios sociales*) que atienden a la población de una determinada zona o demarcación territorial (las zonas o *áreas básicas de servicios sociales*).

En coherencia con estas características de los servicios sociales generales, las funciones que desarrollan se formulan con notoria amplitud. Aunque hay matices diferenciales entre las leyes autonómicas, tales funciones pueden reconducirse a los cuatro bloques siguientes: a) atienden directamente algunas necesidades (servicios de ayuda a domicilio para personas o familias que lo necesiten⁴³, servicios de convivencia y reinserción para supuestos de inexistencia o desintegración de la unidad familiar —albergues, centros de acogida, viviendas tuteladas, etc.—) y, en algunos casos, otorgan prestaciones económicas para la cobertura de necesidades básicas; b) ofrecen información y asesoramiento sobre el conjunto de servicios y prestaciones de protección social existentes, canalizando en su caso a las personas que lo requieran hacia los servicios especializados; c) impulsan las fórmulas de iniciativa social tales como el voluntariado y el asociacionismo; y d) con un carácter instrumental, llevan a cabo el acopio de datos e información para detectar las necesidades sociales en la respectiva zona.

Es necesario insistir con todo en que las aludidas funciones se conciben, tal como se ha apuntado, en unos términos amplios y abiertos —lo que se manifiesta tanto en la propia formulación de las funciones aludidas como en la inclusión de cláusulas complementarias de contenido general y abierto⁴⁴—, de modo que disponen de gran flexibilidad para adaptarse a las necesidades concretas de cada lugar y también a la aparición de nuevas demandas y necesidades sociales.

Desde el punto de vista competencial, las leyes autonómicas han atribuido, de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local, la responsabilidad de gestionar los servicios sociales generales a los Ayuntamientos, los cuales pueden llevarla a cabo por sí mismos o de forma asociada a través de Mancomunidades de Municipios. Hay no obstante CCAA que en relación con los Municipios pequeños o de tamaño medio —de pobla-

⁴³ Sobre el servicio social de ayuda a domicilio, véase la muy ilustrativa exposición de ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social*, pp. 271 y ss.

⁴⁴ Obsérvese por ejemplo la amplitud de la fórmula que figura en el art. 10.5 de la Ley andaluza 2/1988, que incluye entre los servicios sociales comunitarios «otros que la dinámica social exija», o la que figura en el art. 6.2.b de la Ley castellano-leonesa 18/1988, que incluye entre los servicios sociales generales «cualquier otro que conduzca a un mayor grado de bienestar social».

ción no superior a 20.000 habitantes⁴⁵— han previsto la gestión de tales servicios sociales generales por entidades locales supramunicipales como son las Diputaciones provinciales (Castilla y León⁴⁶, Andalucía⁴⁷) o las entidades comarcales (Cataluña⁴⁸). Y ello por supuesto con independencia de la responsabilidad de asistencia y colaboración con los Municipios, que asumen tanto las Diputaciones Provinciales como las Administraciones autonómicas y el propio Estado, responsabilidad que ha tenido efectividad a través del anteriormente citado Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales.

Como más atrás ha quedado apuntado, existen unas demarcaciones territoriales a efectos de prestación de los servicios sociales generales: las zonas o áreas básicas de servicios sociales —o denominaciones equivalentes— creadas por las CCAA, que pueden ejemplificarse en las «Zonas básicas de acción social» establecidas en la ley castellano-leonesa de Acción Social sobre la base de un módulo poblacional de 20.000 habitantes⁴⁹. El soporte organizativo previsto para el desarrollo de los servicios sociales generales viene dado al menos por un *centro de servicios sociales* en el que actúa un equipo de profesionales de carácter interdisciplinar y que eventualmente puede contar con un equipamiento de carácter complementario (centros de día, comedores, centros ocupacionales, albergues y centros de acogida, etc.).

2. LOS SERVICIOS SOCIALES ESPECIALIZADOS

Los servicios especializados se caracterizan, por el contrario, por estar dirigidos a determinados grupos de población que presentan caracteres

⁴⁵ Recuérdese que la superación de los 20.000 habitantes es el umbral fijado en la Ley de Bases de Régimen Local para que la prestación de los servicios sociales sea obligatorio para los Municipios.

⁴⁶ Véanse los arts. 35.1.a, 36.1.a y 42.1 de la Ley 18/1988, de Acción Social y Servicios Sociales.

⁴⁷ Vid. arts. 18.2.b y 19.2.a de la Ley 2/1988, de Servicios Sociales, en virtud de los cuales se atribuye la gestión de los servicios sociales comunitarios a las Diputaciones, para los Municipios de hasta 20.000 habitantes, y a los Municipios en el caso de que superen esta cifra de población. En ambos casos por cierto como competencia *delegada* por la Junta de Andalucía.

⁴⁸ Vid. arts. 26.1.a y 27.1.a del Decreto Legislativo 17/1994, preceptos que es preciso leer en el marco de lo previsto por el art. 14 de dicho texto normativo.

⁴⁹ Vid. art. 7 de la Ley 18/1988, de Acción Social y Servicios Sociales, en el que se establece que en el caso de los Municipios mayores de 20.000 habitantes, son éstos los que deben delimitar las zonas existentes en su término municipal y, en el resto del territorio, son las Diputaciones provinciales las competentes para ello, sin perjuicio de que en ambos casos las decisiones deban ser ratificadas por la Consejería competente sobre la materia.

propios y necesidades específicas: menores, personas con minusvalías, tercera edad, drogodependientes, inmigrantes, reclusos y ex-reclusos, etc.

A diferencia de los servicios sociales generales, los servicios sociales especializados cuentan con una dilatada tradición histórica que conecta con los establecimientos especializados existentes en el marco de la antigua Beneficencia y de la ulterior Asistencia Social preconstitucional, así como también con los centros creados en el ámbito de los Servicios Sociales de la Seguridad Social —de minusválidos y de la tercera edad— a partir de los años sesenta, si bien es claro que han sufrido una profunda transformación en su concepción y en su regulación positiva.

En la actualidad, las Leyes autonómicas de Servicios Sociales identifican nominalmente tales servicios especializados, y a lo sumo formulan algunas pautas o directrices generales en relación con los mismos⁵⁰, pero no contienen una regulación propiamente dicha de los diferentes servicios previstos. Dicha regulación se encuentra en la correspondiente legislación específica dictada por las CCAA —sobre menores, minusválidos, servicios sociales de personas mayores, etc.—, legislación que se inserta por lo demás en el contexto de un creciente *corpus* legislativo (integrado por normativa estatal, pero también por normas internacionales y comunitarias) que incide sobre el estatus de muchos de los colectivos a los que se dirigen los servicios especializados⁵¹.

La identificación concreta de los servicios especializados experimenta obviamente variaciones entre las distintas Leyes autonómicas, que suelen incluir además cláusulas abiertas para incorporar nuevos servicios especializados a la relación legal, pero en todas ellas figuran al menos los cinco siguientes: menores o infancia y adolescencia, tercera edad o personas mayores, personas con discapacidades, drogodependientes, y reclusos y ex-reclusos. A ellos se añaden otros como pueden ser los servicios sociales relativos a las familias, las mujeres o las minorías étnicas⁵².

⁵⁰ Ejemplos de ello lo constituyen la Ley gallega 4/1993 (arts. 12 y ss.) y la Ley valenciana 5/1997 (arts. 14 y ss.).

⁵¹ La normativa aludida es en efecto creciente e incide sobre muchos de los colectivos hacia los que se dirigen los servicios sociales especializados desde diferentes sectores del ordenamiento jurídico: hay así normas *civiles, penales, laborales, procesales*, etc. tuitivas de tales colectivos, además de las disposiciones que contemplan medidas de Asistencia Social en el marco del Derecho de la Seguridad Social o del Derecho Administrativo. Muy ilustrativa al respecto resulta la muy completa recopilación normativa sobre menores ofrecida por E. JIMÉNEZ FRANCO, *Legislación del menor*, 2.^a ed. Tecnos, Madrid, 2001, que incluye las normas internacionales, europeas, estatales y autonómicas sobre la materia.

⁵² Un estudio muy completo de los tres servicios sociales especializados más importantes (los relativos a menores, minusválidos y personas mayores) puede encontrarse en el libro de ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social y los servicios sociales*, pp. 285-417. Tam-

Desde el punto de vista competencial, las Leyes autonómicas de Servicios Sociales no suelen contener asignaciones precisas de competencias, dejando el tema por tanto sin terminar de perfilar⁵³, pero las que lo hacen incorporan opciones diferentes por lo que no cabe aquí inducir criterios de general aplicación. Así, Andalucía y Galicia distribuyen la competencia para gestionar los servicios especializados entre los Municipios y las Diputaciones provinciales⁵⁴; Cataluña reparte la competencia entre los Consejos comarcales y el Departamento de la Administración autonómica competente sobre asistencia y servicios sociales⁵⁵; y en el País Vasco, en fin, se parte del principio general de competencia de las Diputaciones forales para gestionar los servicios especializados⁵⁶.

bién siguen siendo útiles las páginas que BELTRÁN AGUIRRE dedicó los servicios especializados en su *Régimen jurídico de la Acción Social pública*, pp. 273-276, así como 239-259. Para el caso concreto del servicio de personas mayores puede verse el reciente libro colectivo dirigido por J. TORNOS MÁS, *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. En relación con las personas con discapacidad, véanse los estudios de B. ALONSO GARCÍA, *El régimen jurídico de la protección social del minusválido*, Civitas, Madrid, 1997 y de R. DE LORENZO-R. DUARTE, *Minusvalías y acción social*, en el vol. col. dirigido por S. MUÑOZ MACHADO y otros, *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 1997, pp. 599 y ss.

⁵³ Obsérvese la ambigüedad de lo dispuesto en el art. 6.1.f de la Ley valenciana 5/1997, conforme al cual «corresponde a las Entidades Locales Municipales, Comarcas y Entidades Supramunicipales», entre otras competencias, «la titularidad y gestión de aquellos Servicios Sociales Especializados que le corresponda por razón de su competencia territorial».

⁵⁴ De acuerdo con los arts. 18.2 y 19.2 de la Ley andaluza 2/1988, corresponde a los Municipios mayores de 20.000 habitantes gestionar los servicios sociales especializados de ámbito local, y a las Diputaciones provinciales los servicios especializados de ámbito local en Municipios que no alcancen la población aludida, así como los servicios especializados de ámbito provincial y supramunicipal.

Por su parte la ley gallega 4/1993 atribuye a los Ayuntamientos la creación y gestión de servicios sociales especializados de ámbito local «entendiendo por tales aquellos en los que los usuarios sean predominantemente residentes en el respectivo municipio» (art. 21.1.b). Y dispone que corresponde a las Diputaciones provinciales la creación y gestión de servicios especializados «de ámbito supramunicipal o, en su caso, supracomarcal» (art. 22.3).

⁵⁵ El Decreto Legislativo 17/1994 parte de la distinción entre servicios especializados de segundo nivel y de tercer nivel (el primer nivel viene constituido por los servicios generales). Las Comarcas que tienen más de 50.000 habitantes gestionan los servicios especializados de segundo nivel y el Departamento de la Administración autonómica competente en materia de asistencia y servicios sociales gestiona los servicios de segundo nivel en las Comarcas que no alcanzan la cifra de población mencionada así como los servicios de tercer nivel. Vid. arts. 24 y 26 del citado Decreto Legislativo, que deben leerse en conexión con lo dispuesto en los arts. 17 y 19 del mismo texto legal.

⁵⁶ Vid. art. 11.3 de la Ley vasca 5/1996, en virtud del cual se atribuye a las Diputaciones la «creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales especializados cuya gestión no venga atribuida por esta Ley al Gobierno Vasco o a los Ayuntamientos».

3. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Los sistemas autonómicos de servicios y prestaciones sociales se integran también, como hemos apuntado, por unas prestaciones económicas que se otorgan a los destinatarios de la acción asistencial. Prestaciones económicas que se conciben con subordinación estricta al requisito tradicional de la prueba de una situación de necesidad asociada a la carencia de recursos económicos —por lo que forman parte del núcleo más estricto antes aludido de la Asistencia Social— y cuya existencia y regulación reflejan bien claramente esa función, también aludida, de cierre del sistema de protección social que corresponde a la Asistencia Social —en la medida en que viene a cubrir los espacios o «huecos» que dejan los demás sistemas de protección social y en particular la Seguridad Social—.

Arraigadas también en nuestra tradición asistencial, dichas prestaciones económicas se contemplan hoy en las diversas leyes autonómicas de Servicios Sociales con un carácter formalmente secundario o subordinado respecto a las prestaciones no económicas —esto es, los servicios sociales en sentido estricto—⁵⁷. En realidad tales leyes no contienen una regulación completa y sistematizada de las mismas; regulación que hay que buscar —salvo el caso específico de los Ingresos Mínimos de Inserción, objeto en no pocas Comunidades de un específico texto legal—, en una cambiante normativa reglamentaria y en las resoluciones específicas que convocan el otorgamiento de las concretas prestaciones⁵⁸.

Dentro de las prestaciones económicas la distinción fundamental que debe hacerse es según tengan carácter periódico o no. Entre las primeras se encuentran los aludidos Ingresos Mínimos de Inserción a los que nos referiremos a continuación (Epígrafe 4), pero también otras prestaciones económicas de carácter periódico que otorgan las CCAA. Es el caso de las pensiones asistenciales a ancianos e incapacitados para el trabajo⁵⁹ o de los

⁵⁷ Las Leyes autonómicas optan claramente por dar preferencia a las prestaciones *in natura* (o servicios sociales) sobre las prestaciones económicas, lo cual se refleja en la propia estructura sistemática de tales leyes, que abordan siempre en primer lugar los servicios sociales. Algunas leyes por lo demás califican expresamente las prestaciones económicas como complementarias de los servicios sociales (vid. art. 16 de la Ley aragonesa 4/1987, art. 50 de la Ley gallega 4/1993 y art. 36 de la Ley valenciana 5/1997).

⁵⁸ Una completa exposición de síntesis de la normativa autonómica en vigor sobre prestaciones económicas puede encontrarse en ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social*, cit., pp. 429 y ss. Un tratamiento monográfico del tema se realiza en GARCÉS SANAGUSTÍN, *Las prestaciones económicas en el campo de la protección asistencial*, cit, especialmente, pp. 88 y ss. y 235 y ss.

⁵⁹ Creadas en el marco del antiguo Fondo Nacional de Asistencia Social, la gestión de dichas pensiones fue transferida a las CCAA durante la primera etapa de andadura del sistema

subsidios de garantía de ingresos mínimos para minusválidos y por ayuda de tercera persona⁶⁰ o de otras ayudas económicas de carácter periódico que han establecido las CCAA (ayudas de apoyo a la integración familiar, becas para personas con discapacidad atendidas en centros asistenciales, etc.)⁶¹.

Las de carácter no periódico posibilitan la cobertura inmediata de determinadas necesidades elementales que las personas destinatarias no se encuentra en disposición de asumir. Es el caso de las usualmente denominadas *ayudas de emergencia social* que las diversas CCAA han establecido para atender con carácter urgente necesidades elementales o básicas de personas que carecen de recursos (pago de alquiler de vivienda y de su equipamiento y servicios básicos —electricidad, agua, etc.—)⁶² o de otras ayudas de carácter no periódico (ayudas para la atención domiciliar básica, para la adquisición de prótesis, etc.). Constituyendo por tanto ayudas económicas de *carácter finalista* —en cuanto se otorgan para atender gastos específicos—, su regulación positiva suele dejar a la Administración un cierto margen de discrecionalidad en la valoración de las concretas situaciones que se plantean y en la determinación de la cuantía de las ayudas,

autonómico. Aunque están derogadas formalmente (art. 7 del RD-Ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes) como consecuencia del establecimiento de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, se mantienen transitoriamente para las personas que tuvieran reconocidas dichas pensiones con anterioridad a la entrada en vigor del citado RD-Ley.

⁶⁰ Estos subsidios, creados por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, fueron suprimidos por la Ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (Ley 26/1990, de 20 de diciembre). Sin embargo se dispuso transitoriamente la continuidad en el percibo de los mismos por parte de quienes tuvieran reconocido dichos subsidios con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 26/1990, salvo que los interesados pasen a percibir una pensión no contributiva (DT 1.ª de la Ley 26/1990 y DT 11.ª del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social).

⁶¹ Véanse por ejemplo, para el caso de Aragón, las ayudas económicas previstas en el Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las modalidades de prestaciones económicas de la acción social. Concretamente, las «ayudas de apoyo a la integración familiar» (arts. 16 a 19), que pueden ser de carácter periódico o de «emergencia puntual», y las «becas para atención en centros de servicios sociales especializados» (arts. 20 y 21) a favor de las personas que estén afectadas por alguna de las discapacidades que se enumeran en el art. 21.

⁶² Como ejemplo de ayudas de emergencia social cabe mencionar las reguladas en los arts. 22 a 24 del citado Decreto aragonés 48/1993, de 19 de mayo, así como las contempladas en los arts. 28 a 33 de la Ley del País Vasco 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social. En particular, el Decreto aragonés 48/1993 configura estas ayudas —a las que denomina *ayudas de urgencia*— como «prestaciones económicas de pago único y carácter extraordinario destinadas a resolver situaciones de emergencia que afecten a personas o familias a las que sobrevengan situaciones de necesidad en las que se vean privados de los medios de vida primarios e imprescindibles, siendo su finalidad el dispensarles una atención básica y urgente en el momento en que aquéllas se produzcan».

que se otorgan en el marco de las consignaciones presupuestarias disponibles⁶³.

Con todo, debe decirse que el abanico de modalidades de prestaciones económicas que vienen otorgando las CCAA es tan amplio y cambiante que no todas encajan en la clasificación expuesta⁶⁴, ni responden tampoco siempre a las características generales que hemos apuntado⁶⁵.

4. LOS INGRESOS MÍNIMOS DE INSERCIÓN

Las prestaciones económicas más relevantes que otorgan las CCAA vienen constituidas, como se ha indicado, por los Ingresos Mínimos de Inserción o denominaciones equivalentes (Renta Mínima de Inserción, In-

⁶³ Vid. en este sentido GARCÉS SANAGUSTÍN, *Las prestaciones económicas*, pp. 104-105 y ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social*, pp. 503-506.

⁶⁴ Determinadas ayudas económicas establecidas por algunas CCAA como complemento a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social o a otras pensiones asistenciales se conciben en principio con carácter extraordinario para un ejercicio concreto —y por tanto, tienen un carácter no periódico— pero presentan una clara tendencia a su reiteración en ejercicios posteriores. Vid. en particular al respecto, en el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, el Decreto 283/1998, de 29 de diciembre, de la Junta de Andalucía, que estableció ayudas económicas complementarias para los perceptores de las pensiones asistenciales no incluidas en el sistema de Seguridad Social aludidas *supra* (notas 59 y 60) y los Decretos 284/1998, de 29 de diciembre, y 311/2002, de 23 de diciembre, sobre ayudas económicas de carácter extraordinario para los perceptores de pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

En relación con estas ayudas, debe tenerse en cuenta la importante STC 239/2002, de 11 de diciembre, relativa al citado Decreto 284/1998, que declaró la conformidad del mismo al orden constitucional de competencias.

⁶⁵ Es el caso, por ejemplo, de las ayudas económicas establecidas en Cataluña por la Orden del Departamento de Bienestar y Familia de 28 de enero de 2003 (Orden BEF/34/2003) que, en el marco de lo dispuesto por la Ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el año 2003, benefician a las familias con niños menores de tres años y a las familias numerosas con niños menores de seis años (525 euros por niño en el primer caso y 600 euros por niño en el segundo). Dado que el otorgamiento de tales ayudas es independiente de los ingresos económicos que tenga la unidad familiar (art. 1.2 de la Orden), no encajan en el concepto estricto de Asistencia Social sino en el concepto amplio que hemos apuntado *supra* (Epígrafe II): se trata de ayudas públicas concebidas como una *compensación de cargas* que inciden sobre determinados colectivos de población (en este caso, familias con hijos menores de tres años y familias numerosas con hijos menores de seis años) operando de manera automática, sin necesidad de acreditar la carencia de recursos económicos.

Estas ayudas económicas a las familias se han consolidado con la promulgación de la Ley 18/2003, de 4 de julio, del Parlamento de Cataluña, de apoyo a las familias, que reconoce (art. 10) el derecho de todas las familias que tengan a su cargo niños menores de tres años (o seis años en determinados supuestos) a una prestación económica anual de pago único que se otorga con independencia de los ingresos familiares. También es independiente de los ingresos familiares la prestación económica de pago único por parto múltiple que se contempla en el art. 11 de la Ley. En cambio, el otorgamiento de otras prestaciones económicas establecidas en la Ley se hace depender del nivel de ingresos de las familias (vid. arts. 12, 13 y 16).

greso Mínimo de Solidaridad, etc.). Basados en la idea de que toda persona tiene derecho a un nivel mínimo de ingresos que le garanticen la cobertura de sus necesidades más básicas y elementales —idea que encuentra respaldo en diversas previsiones de nuestro texto constitucional—, vienen configurados por la normativa autonómica como una prestación económica de carácter periódico, con devengo mensual pero de duración no indefinida —no constituye por ello propiamente una pensión—, que pretende proporcionar un nivel mínimo de recursos económicos a quienes carecen de los mismos, a la vez que se llevan a cabo las actuaciones orientadas a lograr la autosuficiencia económica de las personas afectadas mediante su plena integración social y laboral.

En realidad puede decirse que constituyen simultáneamente una prestación económica y un servicio social, en la medida en que vienen a dotar de unos ingresos mínimos a las personas que carecen de ellos⁶⁶, pero persiguen también su inserción social, a cuyo efecto contemplan una relación de tracto sucesivo entre el beneficiario y la Administración social que conlleva la obligación por parte de aquél de desarrollar determinadas actuaciones encaminadas a conseguir tal inserción.

A diferencia de las pensiones por jubilación e invalidez, que tienen una proyección temporal ilimitada, las rentas mínimas autonómicas tienen una duración temporalmente limitada, en la medida en que abordan situaciones que tienen un carácter transitorio —al menos éste es el planteamiento legal— y que se aspira a que sean superadas mediante la inserción social del beneficiario. De ahí que el ámbito de sus destinatarios sea el de las personas que carecen de empleo —y de cualquier otra fuente de obtención de unos ingresos mínimos— siendo aptas en principio para el trabajo (si no lo son, tendrán derecho a una pensión de invalidez de la Seguridad Social, en su caso en la modalidad no contributiva) y menores de sesenta y cinco años (si rebasan esa edad tendrán derecho también a una pensión de jubilación de la Seguridad Social, igualmente en su caso en la modalidad no contributiva). Y de ahí también que el otorgamiento de la prestación en que consiste el ingreso mínimo vaya acompañado del compromiso por parte del beneficiario de realizar las actuaciones conducentes a su plena inserción social y laboral.

⁶⁶ Obsérvese, por ejemplo, la fórmula que consagra para Aragón el art. 2 de su Ley 1/1993, de 19 de febrero, de medidas básicas de inserción y normalización social: «El Ingreso Aragonés de Inserción comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizar *los recursos mínimos de subsistencia*, y actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios». O la que luce en el art. 17.1 de la Ley vasca 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social: «El ingreso mínimo de inserción es una prestación periódica de naturaleza económica dirigida a cubrir las necesidades de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a *los gastos básicos para la supervivencia*».

La concreta regulación positiva aplicable a estos Ingresos varía naturalmente entre CCAA⁶⁷, pero no son pocos los elementos comunes existentes en las regulaciones autonómicas de esta modalidad de prestación: en todas ellas se exige —en coherencia con la naturaleza de estas ayudas—, que se acredite la insuficiencia de recursos económicos (situación que se produce cuando los ingresos de que se dispone son inferiores a la cuantía fijada como Ingreso Mínimo); se exige también estar comprendido dentro de unos límites mínimos y máximos de edad (la edad máxima excluye a quienes estén en condiciones de acceder a una pensión por jubilación), estar empadronado en algunos de los Municipios de la Comunidad Autónoma con una antigüedad determinada, así como que las personas beneficiarias suscriban y cumplan un programa personalizado de actuaciones plasmado en un *convenio de inserción* (o denominaciones análogas: *proyecto de inserción*, *acuerdo de inserción*, *contrato de inserción*, etc.).

V. LA INICIATIVA PRIVADA EN LA ASISTENCIA SOCIAL Y SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EN PARTICULAR, LA INICIATIVA PRIVADA NO LUCRATIVA O «TERCER SECTOR»

Es bien conocida la existencia en nuestro país de una dilatadísima tradición de realización de actuaciones benéfico-asistenciales por la iniciativa privada no lucrativa, en particular por la Iglesia y organizaciones confesionales, así como también por entidades asociativas y fundacionales de muy diversa índole. Esta tradición no sólo no ha desaparecido con el paso del tiempo, sino que ha experimentado en las últimas décadas un importante proceso de expansión y renovación de modo que ha desembocado en la actualidad en una realidad extraordinariamente rica y dinámica que, en el marco de diversas fórmulas institucionales, se proyecta sobre todos los campos de la acción asistencial y es la expresión de un fuerte componente de compromiso solidario presente en nuestra sociedad.

El campo de la Asistencia Social —junto con el de la Cooperación al Desarrollo— ha venido a consolidarse en efecto como un ámbito especialmente propicio para la actuación de la iniciativa privada no lucrativa

⁶⁷ Sobre la regulación positiva de los Ingresos de Inserción pueden verse, dentro de una amplia bibliografía, además de los estudios citados en nota 58, E. ROJO TORRECILLA, *Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho a la ciudadanía)*, en el vol. col. coordinado por J. LÓPEZ LÓPEZ, *Seguridad Social y protección social: temas de actualidad*, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 93 y ss., G. MAESTRO BUELGA y M. A. GARCÍA HERRERA, *Marginalización, Estado social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 162 y ss. y MORENO REBATO, *Régimen jurídico*, cit. pp. 158 y ss.

articulada en torno a las usualmente denominadas «organizaciones no gubernamentales»⁶⁸ o, también, organizaciones del «tercer sector»; expresión ésta que ha hecho fortuna para aludir a las entidades que no forman parte del aparato del Estado —no son sector público— ni tampoco se engloban en el sector privado empresarial que actúa en el mercado de bienes y servicios⁶⁹. Una iniciativa privada no lucrativa cuyas dimensiones se ponen de relieve mediante la simple consideración del número de ONGs de acción social hoy existentes en España —que se sitúan en torno a las 10.000, de las que aproximadamente 8.300 se configuran como asociaciones y 1.700 como fundaciones—⁷⁰, así como del volumen de recursos

⁶⁸ La expresión «organizaciones no gubernamentales», pese a las fundadas objeciones que suscita, se ha consolidado sobre todo en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo, pero también en el ámbito socio-asistencial. Téngase en cuenta al respecto que existe una denominada *Plataforma de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social* y que mediante el RD 1910/1999, de 17 de diciembre, se creó el *Consejo estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social* con el fin de canalizar la «participación y colaboración» del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas de bienestar social que corresponden al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁶⁹ Es habitual configurar la noción positiva del «tercer sector» en base a las cinco siguientes notas propuestas por L. SALOMON y H. K. ANHEIER: 1) organizaciones formalmente constituidas; 2) naturaleza privada; 3) carácter no lucrativo; 4) capacidad de autogobierno; 5) presencia en las mismas de voluntarios que aportan su tiempo o dinero (vid. por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, *La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado del bienestar*, en el vol. col. por él dirigido, *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 2002, pp. 709 y ss., 715-717).

Una noción algo más reducida se obtiene si a estas notas se añade, como proponen algunos autores, la presencia del altruismo, la solidaridad o el compromiso social como elemento finalista que inspira al tercer sector propiamente dicho (vid. en este sentido R. SÁNCHEZ RIVERA, *La conceptualización del Tercer Sector solidario o filantrópico en España*, en el vol. col. coordinado por S. MARTÍN-RETORTILLO y J. TORNOS, *La Enseñanza del Derecho Administrativo. Tercer Sector y Fundaciones. Rutas temáticas e Itinerarios culturales*, Cedecs, Barcelona, 2002, pp. 359 y ss., 367-368, 383-385), lo que permite excluir del ámbito del tercer sector a las mutuas, los partidos políticos, los sindicatos o las confesiones religiosas.

En todo caso es claro que en la noción de tercer sector encajan no solo las entidades no lucrativas de fines asistenciales, sino también las de fines educativos y culturales, las de defensa de los derechos humanos, las de cooperación al desarrollo, las de defensa del medio ambiente, las de fines sanitarios, etc.

⁷⁰ Estos son los datos que se manejan en el estudio colectivo sobre *Las entidades voluntarias de acción social en España* dirigido por G. C., Fundación FOESSA, Caritas Española, Madrid, 2003, pp. 173-174, que reduce a la baja la cifra de 11.000 que manejaba el estudio *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social* realizado por el Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo en 2000, y sitúa en torno a las 10.000 el número de organizaciones asistenciales activas. Debe indicarse en todo caso que el tamaño de estas entidades es muy desigual y que la mayoría son de una dimensión reducida.

Sobre el ritmo de crecimiento que han experimentado las entidades no lucrativas de acción social en España durante las últimas décadas son muy elocuentes los datos que aporta el estudio aludido *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Fundación Tomillo, 2000, p. 34 (manejo publicación electrónica): sólo el 18% de las ONG de acción social entonces existentes

económicos que canalizan hacia la atención de necesidades sociales⁷¹ y del número de personas que trabajan en las mismas, ya sea como voluntarios⁷² o como trabajadores remunerados⁷³.

Este fuerte dinamismo y pujanza que han experimentado las entidades no lucrativas de Asistencia Social —que muestran además gran capacidad de adaptación a unas problemáticas en rápida evolución—, unido a otras circunstancias como son las políticas de contención del gasto público que han venido imperando en los últimos años así como una cierta crisis de la confianza en la capacidad de las Administraciones públicas para llevar a cabo de forma eficiente la gestión directa de determinados servicios públicos, han venido a conformar un nuevo escenario que sitúa a dichas entidades en un lugar muy relevante dentro del sector socio-asistencial y que está caracterizado además por una intensificación de las relaciones entre las mismas y las Administraciones públicas. Relaciones que tienen un componente subvencional y de fomento muy importante —lo que implica una contribución muy significativa del sector público a su financiación—, y que se materializan asimismo en el recurso a las entidades del tercer sector para la prestación de determinados servicios públicos en el ámbito de la Asistencia Social mediante fórmulas de colaboración —convenios y conciertos— que constituyen, de acuerdo con la terminología tradicional, «gestión indirecta de servicios públicos», y comportan una menor utilización de las formas de gestión pública directa de tales servicios⁷⁴.

se habían creado con anterioridad a 1980 y casi la mitad de las mismas (el 47%) se crearon en la década de los noventa.

⁷¹ De acuerdo con los datos que ofrece el libro citado dirigido por RODRÍGUEZ CABRERO, *Las entidades voluntarias de acción social en España*, p. 209 y 542, el gasto del conjunto de las organizaciones voluntarias de acción social casi se duplicó entre 1992 y 2000, pasando de 351 mil millones de pesetas a 657 mil millones. En dicho período, las grandes organizaciones de carácter singular (ONCE, Cruz Roja, Caritas y la parte asistencial de la Obra Social de las Cajas de Ahorros) tuvieron una tasa de crecimiento anual del 10,3%, muy superior al crecimiento medio anual del IPC, que en dichos años fue del 3,4%.

⁷² El número de personas que trabajan como voluntarios en las ONGs de acción social superaría el millón (1.073.636 personas), según el estudio citado *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, p. 60. Véanse también las estimaciones que contiene al respecto el libro citado *Las entidades voluntarias de acción social*, pp. 149-150.

⁷³ El estudio sobre *El sector no lucrativo en España* dirigido por J. I. RUIZ OLABUÉNAGA, Fundación BBV, Madrid, 2000, pp. 187-188 estimaba, sobre la base de los datos correspondientes a 1995, en más de 180.000 las personas retribuidas que trabajan en el sector no lucrativo de servicios sociales (180.028), lo que supone más de 150.000 empleos equivalentes a jornada completa (151.224). En dicho estudio se subraya por otra parte (pp. 183-184) que las organizaciones no lucrativas generan más del 60% del empleo total en los servicios sociales, porcentaje que es mucho mayor que en el ámbito educativo y en el sanitario (en ellos el empleo generado por las entidades no lucrativas es un 17% y un 9% del empleo total respectivamente).

⁷⁴ Según el estudio citado dirigido por RODRÍGUEZ CABRERO (*Las entidades voluntarias*,

Este nuevo escenario ha contribuido sin duda a potenciar las entidades no lucrativas del ámbito asistencial y a ampliar sus posibilidades de actuación, pero implica a la vez la tendencia hacia una cierta profesionalización y burocratización de tales entidades y hacia una mayor dependencia de las mismas respecto a las Administraciones públicas, lo cual comporta el riesgo de una desnaturalización de su identidad como instancias capaces de movilizar iniciativas sociales y recursos económicos de forma desinteresada y altruista, y de su conversión en meros apéndices de las Administraciones públicas⁷⁵.

Desde la perspectiva de las leyes autonómicas de Servicios Sociales, las pautas generales fijadas por las mismas al respecto presentan matices ciertamente diferentes, pudiendo a mi juicio identificarse dos tendencias o grupos de leyes al respecto. Por un lado están las que, reconociendo un espacio para la iniciativa privada sin ánimo de lucro, se preocupan sobre todo de establecer determinadas exigencias para la obtención de financiación pública por parte de la misma y para su colaboración con las Administraciones públicas, dentro de un planteamiento que les reconoce un

pp. 187-188, 210 y 543), el 53% de los ingresos con los que se financian las entidades no lucrativas de acción social proviene como media de la financiación pública, porcentaje que se vería incrementado de incluirse las becas y cheques-servicios que las Administraciones otorgan a los usuarios para pagar los servicios que reciben. No obstante, hay importantes diferencias entre las entidades pequeñas y medianas, cuyo grado de dependencia de la financiación pública es muy elevado y las grandes entidades de carácter singular, que tienen más posibilidades de generar ingresos autónomamente y en los que el peso porcentual de las subvenciones públicas es menor.

Es también interesante el dato que aporta el estudio citado *Empleo y trabajo voluntario*, cit. pp. 38 y 39 según el cual el 82.5% de las ONG de acción social han celebrado algún convenio o acuerdo de gestión de servicios con organismos públicos, porcentaje que alcanza niveles superiores en algunos ámbitos determinados; así, llega al 95% en las entidades dedicadas a atender a las personas con problemas de drogodependencia.

La generalización en los diferentes Estados europeos del recurso a las entidades del tercer sector para la gestión indirecta de servicios públicos asistenciales es un hecho que ponen de relieve U. ASCOLI y E. PAVOLINI en su estudio sobre *Las organizaciones del tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades*, en el vol. col. dirigido por S. MUÑOZ MACHADO y otros, *Las estructuras del bienestar en Europa*, Escuela Libre Editorial, Civitas, Madrid, 2000, pp 827 y ss., 851-852. Entre las causas explicativas de esta tendencia, M. VAQUER CABALLERÍA (*La acción social*, cit. pp. 201-206) se refiere a las propias características de los servicios «atinentes a la persona» y en particular de los servicios asistenciales, cuya «textura» peculiar (constituida, entre otros aspectos, por su proximidad a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad y por la necesidad de un componente de «empatía» y la inadecuación a los mismos de una gestión administrativa de carácter burocrático), explicaría que el Estado cuente cada vez más con el tercer sector, junto a las aludidas razones de contención de costos y de búsqueda de eficiencia.

⁷⁵ Vid. sobre ello en particular las observaciones contenidas en el estudio de S. MUÑOZ MACHADO, *La contribución de las organizaciones sociales*, cit., pp. 777-779 y 785-787. También VAQUER CABALLERÍA, *La acción social* cit., en cuyas pp. 240-241 se refiere al proceso de «publicación» de estas entidades.

papel complementario o subsidiario en el sistema público de servicios sociales (es el caso de Aragón y de Andalucía)⁷⁶ y, de otra parte, las que se inspiran claramente en un modelo mixto público-privado en la gestión de los servicios sociales al reconocer con más énfasis la iniciativa privada y la posibilidad de su colaboración en la prestación de servicios públicos asistenciales (País Vasco, Cataluña y Galicia). Estas últimas leyes tienden a hacer más hincapié en el compromiso de fomento de la iniciativa no lucrativa por parte de los poderes públicos y a reconocer la posibilidad de concertar la gestión de los servicios sociales también con entidades de carácter lucrativo⁷⁷.

⁷⁶ La Ley aragonesa 4/1987 establece en su art. 29 que «las instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro *podrán colaborar* con la Administración pública en la prestación de servicios o realización de actividades en materia de acción social» y exige de las mismas el cumplimiento de determinados requisitos para poder acceder a las subvenciones que se otorguen (entre otros, que las entidades estén inscritas en el Registro correspondiente y que tengan un funcionamiento democrático garantizando la participación de los usuarios).

Por su parte la Ley andaluza 2/1988 realiza un planteamiento análogo al establecer (art. 25) que «la iniciativa social, a través de las entidades privadas sin ánimo de lucro, *podrá colaborar* en el Sistema Público de Servicios Sociales regulado por la presente Ley y *recibir subvenciones* de la Administración», pero exige para ello dos requisitos: la inscripción previa en el Registro correspondiente y el cumplimiento de los programas establecidos por la Administración. A ello se añade por el art. 29 que «la colaboración financiera de los poderes públicos con la iniciativa social, *que tendrá carácter subsidiario*, se ajustará a fórmulas regladas y estará condicionada al cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Regional de Servicios Sociales, a las normas de calidad mínima de los servicios que se presten y al control e inspección de la aplicación de los fondos públicos recibidos».

⁷⁷ En el País Vasco pueden observarse diferencias en este punto entre la primera Ley sobre la materia (la Ley 6/1982, de 20 de mayo) y la vigente Ley 5/1996, de 20 de octubre. La Ley 6/1982 se limitaba a afirmar que la iniciativa privada sin ánimo de lucro podía colaborar en la prestación de los servicios sociales (art. 5.1), sin perjuicio de las consideraciones de tono positivo que respecto de la «iniciativa privada altruista» se hacían en la Exposición de Motivos. Frente a ello la Ley 5/1996 afirma que «para la prestación de los servicios sociales, *los poderes públicos contarán con la iniciativa privada*» y que «corresponde a los poderes públicos fomentar la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en materia de servicios sociales».

Pero es la Ley catalana (Decreto Legislativo 17/1994) la que con más claridad parte de un modelo mixto y otorga un papel relevante a la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales. Dicho texto legal distingue al respecto entre la iniciativa no lucrativa (*iniciativa social*) y la iniciativa de carácter lucrativo:

- a) Respecto a la iniciativa social, la Ley incorpora un planteamiento de *reconocimiento y promoción* (art. 6.c): «la iniciativa privada sin ánimo de lucro disfruta de autonomía operativa, de acuerdo con lo que establece esta Ley... La participación de la iniciativa social ha de ser *especialmente promovida e impulsada*, y se ha de incluir en los planes de actuación social». A lo que se añade (art. 28.4) que las entidades de iniciativa social pueden gestionar servicios sociales especializados y proyectos concretos correspondientes a servicios sociales de atención primaria. Véase también art. 32.1. 2 y 5.
- b) Respecto de la iniciativa de carácter lucrativo, la Ley admite también la posibilidad de que colabore en la prestación de servicios sociales mediante concierto, pues dicha posibilidad se abre con carácter general a la «iniciativa privada», si bien tiene preferencia la iniciativa social (vid. apartados 2, 3 y 4 del artículo 32).

Pero más allá de esos aspectos diferenciales en el tratamiento de la cuestión que realizan las leyes autonómicas de Servicios Sociales, es claro que en la práctica predomina en las diversas CCAA una tendencia común, en la línea antes apuntada, que lleva hacia el protagonismo de las entidades no lucrativas en el desarrollo de actividades socio-asistenciales y la intensificación de las relaciones que se traban entre tales entidades y las Administraciones públicas. Y resulta claro también que el ordenamiento positivo en su conjunto tiende a asumir e interiorizar ese papel tan relevante que corresponde a la iniciativa privada en la materia, y especialmente a la no lucrativa. Esto último se evidencia desde tres perspectivas que pasamos a considerar a continuación: la regulación legal, recientemente renovada, que nuestro Derecho positivo establece con carácter general para las entidades del «tercer sector», con un tratamiento normativo particularmente favorecedor de las mismas que se proyecta de un modo especial sobre su régimen fiscal (A); la amplia utilización de las formas de financiación pública de las actividades asistenciales llevadas a cabo por entidades privadas, ya sea mediante subvenciones o a través de conciertos para la prestación de servicios (B), y la intensificación de las exigencias y controles administrativos que inciden sobre las entidades privadas de acción social, especialmente sobre las que reciben una financiación pública (C).

A) Por lo que se refiere en primer lugar al estatus general de las entidades no lucrativas que desarrollan su actividad en el ámbito socio-asistencial, debe subrayarse que éstas se configuran jurídicamente como asociaciones o como fundaciones y que ambas figuras han conocido recientemente una renovación legal general a través de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación (la LO 1/2002, de 22 de marzo, que ha sustituido a la preconstitucional Ley de Asociaciones de 1964) y a través de la nueva Ley de Fundaciones (la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, que ha sustituido a la Ley de Fundaciones de 1994); renovación que implica indudablemente una modernización y mejora del tratamiento legal de dos fórmulas que han tenido en las últimas décadas del siglo XX un espectacular resurgimiento que ha cerrado lo que MUÑOZ MACHA-

Un planteamiento similar al de la Ley catalana incorpora a la Ley gallega 4/1993, que parte del *reconocimiento y apoyo de la iniciativa social* (art. 3.2: «Se reconoce y apoya la iniciativa social, entendiéndose por tal la iniciativa privada sin ánimo de lucro, que podrá colaborar en la prestación de los servicios sociales dentro del marco definido en la presente ley») y del *reconocimiento de la iniciativa privada con ánimo de lucro* (art.3.3: «Se reconoce la iniciativa privada con ánimo de lucro, que podrá concurrir a la prestación de los servicios sociales en las condiciones y con los requisitos que se establecen en esta ley») previéndose expresamente que la Administración autonómica pueda concertar plazas en los centros dependientes de la iniciativa privada, tanto social como lucrativa (art. 33).

DO ha denominado la «larga etapa durmiente» de asociaciones y fundaciones⁷⁸.

Esta mejora de la regulación legal general de asociaciones y fundaciones⁷⁹ se complementa con otras previsiones legales de signo favorecedor⁸⁰, entre las que destacan las contenidas en la nueva legislación fiscal aplicable a las fundaciones y asociaciones de utilidad pública: la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, sobre «régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos e incentivos fiscales al mecenazgo»; Ley que incorpora un tratamiento muy favorable del régimen tributario de las entidades no lucrativas que desarrollan actividades en el ámbito de la Asistencia Social⁸¹ y de los donativos y aportaciones realizados en favor de las mismas.

Por otra parte, y como aspecto complementario, debe mencionarse el establecimiento de un marco legal del trabajo desinteresado y gratuito en las entidades sin ánimo de lucro —el voluntariado—, objeto de la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado social, y de leyes específicas sobre la materia dictadas por las CCAA. Este trabajo voluntario constituye sin duda uno de los aspectos más característicos de la iniciativa no lucrativa en materia socio-asistencial, pero carecía, hasta la promulgación de la legislación aludida, de un marco normativo orientado a reconocerlo y potenciarlo.

⁷⁸ Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *La contribución de las organizaciones sociales*, cit., en cuyas pp. 717 y ss. expone cómo durante el siglo XIX y durante buena parte del siglo XX —hasta los años setenta— la actividad de las entidades de base asociativa y fundacional, y en particular las dedicadas a la acción social, quedó reducida al mínimo.

⁷⁹ Ambas Leyes contienen preceptos de aplicación general a todas las asociaciones y fundaciones y otros referidos estrictamente a las de competencia estatal (las de ámbito estatal o que no desarrollan su actividad principalmente en el territorio de una Comunidad Autónoma; vid. art. 25.1.a y DF 1.ª de la LO 1/2002 y art. 36.1 y DF 1.ª de la Ley 50/2002). Algunas CCAA han dictado regulaciones legales referidas a las asociaciones y fundaciones de competencia autonómica (las que desarrollan su actividad principalmente en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma).

⁸⁰ Es tradicional el otorgamiento del beneficio de la *asistencia jurídica gratuita* (de acuerdo con el art. 2.c de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, las asociaciones de utilidad pública y las fundaciones tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar). También cabe mencionar la expresa previsión legal de que sean beneficiarias de la *cesión gratuita de bienes inmuebles por parte de las Administraciones públicas* (véanse, por ejemplo, el art. 109.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, que contempla la cesión gratuita de inmuebles a «instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro»).

⁸¹ La Ley incluye expresamente en su ámbito de aplicación a las fundaciones y asociaciones de utilidad pública que desarrollen su actividad, entre otros ámbitos, en el terreno de la *asistencia social e inclusión social* y en la *promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, económicas o culturales* (arts. 2 y 3.1.º) siempre que cumplan las condiciones establecidas en los apartados 2.º a 10.º del art. 3. También a la Cruz Roja Española y a la ONCE, en los términos establecidos en la DA 5.ª de la Ley.

B) Desde la perspectiva específica de la materia de Asistencia Social, es preciso aludir a la importante acción subvencional que desarrollan las Administraciones públicas; acción subvencional a través de la cual éstas contribuyen a financiar las iniciativas privadas en el ámbito socio-asistencial y, especialmente, las iniciativas de las entidades sin ánimo de lucro.

Dotadas hoy de una regulación general en nuestro ordenamiento jurídico (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones), las subvenciones consisten como es bien sabido en la aportación de fondos públicos a una actividad privada de interés general como medio de incentivo o *fomento* de la misma por parte de las Administraciones Públicas⁸². Por lo que se refiere a la materia concreta que nos ocupa, las subvenciones públicas —existentes tanto a nivel estatal, como autonómico y local— suponen para las ONGs de acción social un elemento central en su financiación, que completa los fondos procedentes de las donaciones privadas y la aportación que implica el trabajo voluntario en las mismas y viene a potenciar considerablemente sus posibilidades de actuación. Para las Administraciones públicas competentes la financiación de actividades socio-asistenciales mediante subvenciones constituye en la actualidad un importante instrumento de actuación en la materia, a través del cual aquéllas tratan de rentabilizar la cercanía a los problemas sociales de las entidades privadas especializadas y la flexibilidad de su gestión, orientando la actuación de las mismas hacia la atención de necesidades sociales consideradas prioritarias por las Administraciones pero no cubiertas por éstas.

En relación con la Administración estatal, deben mencionarse las subvenciones que otorga el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con cargo a los fondos provenientes de la asignación tributaria para «otros fines de interés social» del IRPF⁸³; subvenciones que se otorgan en el marco de lo dispuesto en la normativa reglamentaria específica sobre la materia⁸⁴ a través de convocatorias anuales en las que se especifican las acciones que se consideran prioritarias y los criterios de selección de las solicitudes que

⁸² Dejamos aquí fuera de nuestra atención las transferencias de fondos realizadas entre Administraciones Públicas con finalidades específicas, trasferencias que en ocasiones se califican también como «subvenciones» y que son habituales en materia de Asistencia Social. El Estado transfiere así fondos de su Presupuesto a las CCAA para financiar determinados Programas Sociales, y las CCAA transfieren también por su parte fondos de sus respectivos presupuestos para financiar actividades sobre la materia de las Entidades Locales.

⁸³ El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales gestiona el 80% de la asignación tributaria, distribuyéndolo entre entidades no lucrativas de acción social. El 20% restante se gestiona por el Ministerio de Asuntos Exteriores dedicándose a programas de cooperación internacional al desarrollo.

⁸⁴ Vid. RRDD 825/1988, de 15 de julio y 195/1989, de 17 de febrero.

se presenten, y cuyos beneficiarios son entidades sin ánimo de lucro con ámbito estatal de actuación y que tengan como objetivos institucionales la realización de alguna de las actividades a las que se refieren las convocatorias⁸⁵. También deben mencionarse las subvenciones que anualmente convoca el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con sujeción al régimen general de subvenciones del área de Asuntos Sociales de dicho Ministerio⁸⁶, cuyos beneficiarios son también entidades sin ánimo de lucro que tengan ámbito estatal de actuación.

Por su parte, las CCAA vienen también realizando una actividad subvencional de las entidades que desarrollan actividades socio-asistenciales en su respectivo ámbito territorial a través de convocatorias anuales de subvenciones que tienen como punto de apoyo la normativa reglamentaria correspondiente y, en algunos casos, las pautas de carácter general fijadas en la respectiva Ley autonómica de Servicios Sociales⁸⁷.

Pero el grado más intenso de colaboración entre las Administraciones públicas y la iniciativa privada se producen mediante utilización de la técnica del *concerto* con entidades privadas para la prestación de servicios sociales incluidos en la órbita de las responsabilidades públicas sobre la materia. Dicha concertación de servicios está generalizada en las diversas CCAA, las cuales vienen utilizando esta fórmula en particular para la asistencia a personas mayores y personas con discapacidades en centros residenciales, y lo hacen prioritariamente aunque no exclusivamente con en-

⁸⁵ Las subvenciones tienen por objeto financiar programas encaminados a atender situaciones de necesidad o marginación que afectan a colectivos concretos (personas mayores, discapacitados, infancia, mujeres, drogodependientes, población reclusa y ex-reclusa, refugiados y asilados, etc.), así como actuaciones contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza. Dentro de las entidades sin ánimo de lucro se incluyen también aquellas que desarrollen actividades comerciales pero cuyos beneficios se inviertan totalmente en fines sociales. Véase sobre ello la publicación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Quién es quién. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF*, Madrid, 2002

⁸⁶ La Orden TAS/640/2003, de 17 de marzo, fijó las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del área de Asuntos Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de sus organismos adscritos (Instituto de la Juventud, Instituto de la Mujer, e Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).

⁸⁷ Véanse por ejemplo al respecto lo dispuesto en los arts. 53 a 57 de la Ley gallega 4/1993 o en el art. 45 de la Ley valenciana 5/1997. La primera de ellas admite expresamente, como sucede en otras CCAA (así, en Aragón o el País Vasco), la posibilidad de que entidades con ánimo de lucro sean también beneficiarias de subvenciones en materia de acción social.

Algunas CCAA han contemplado también, como medida de fomento aplicable a las entidades que operan en el ámbito socio-asistencial, la declaración de las mismas como «de interés social». Véase por ejemplo, para el caso de Aragón, el art. 32 de la Ley 4/1987 (en el que se contempla dicha declaración para las entidades privadas sin ánimo de lucro que se caractericen por su «alto grado de utilidad» en la materia y que «cubran sectores o campos de actuación que no sean desarrollados por las Administraciones públicas en Aragón») objeto de desarrollo a través del Decreto 7/1999, de 9 de febrero y la Orden de 5 de mayo del mismo año.

tidades sin ánimo de lucro⁸⁸. Ello implica obviamente una financiación pública de los servicios concertados, en el marco de las previsiones generales establecidas por la normativa aplicable, durante el período de vigencia del concierto correspondiente.

El concierto constituye como es bien sabido una forma de gestión indirecta de servicios públicos contemplada tradicionalmente para la prestación de servicios benéficos y asistenciales en el ámbito local y que está consolidada no sólo en la materia de que nos ocupa, sino también en los ámbitos educativo y sanitario. En la actualidad, la legislación general de contratos de las Administraciones públicas lo considera una modalidad del contrato administrativo de gestión de servicios públicos⁸⁹, pero es evidente la tendencia a consolidarse una normativa *ad hoc* para cada uno de los ámbitos en los que se proyecta el concierto: así ha sucedido en efecto en el ámbito de la Educación, y así tiende a suceder también en el ámbito de la Sanidad y en el de la Asistencia Social⁹⁰.

C) Esta intensificación del protagonismo de las entidades privadas en el ámbito socio-asistencial y de la financiación pública de las mismas conlleva también, como reverso ineludible, unas mayores exigencias normativas impuestas a dichas entidades y una potenciación de las potestades de supervisión y control que ejercen las Administraciones públicas.

Dejando ahora al margen las previsiones que son aplicables de manera general a todas las entidades del «tercer sector»⁹¹ y centrándonos exclusi-

⁸⁸ Dichos conciertos se contemplan con carácter general en las leyes autonómicas de Servicios Sociales (véase por ejemplo lo dispuesto al respecto por los arts. 32 y 33 de la Ley gallega 4/1993 y por el art. 53 de la Ley valenciana 5/1997) y se han regulado pormenorizadamente mediante normas de rango reglamentario dictadas por las diversas CCAA. En el caso de Navarra existe un texto legal referido específicamente a la materia que es la Ley foral 20/1985, de 25 de octubre, de conciertos en materia de Servicios Sociales. Véanse sobre el tema las exposiciones de M. AZNAR LÓPEZ y L. BENITO RUIZ, *La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado*, en el vol. col. dirigido por R. DE LORENZO y otros, *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Fundación ONCE-La Ley, Madrid, 1991, pp. 153 y ss., 217-224, BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social pública*, cit, pp. 314-325 y ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ, *La asistencia social*, cit, pp. 547-554.

⁸⁹ Vid. art. 156.c del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

⁹⁰ Sobre la figura del concierto educativo, véase el reciente estudio monográfico de A. ROMEA SEBASTIÁN, *Régimen jurídico de los centros concertados*, Aranzadi, Pamplona, 2003, en particular, pp. 109 y ss. En relación con las peculiaridades del concierto sanitario, véanse algunas indicaciones al respecto en mi trabajo *La gestión de obras y servicios públicos. Nuevas entidades instrumentales y nuevas formas de contratación*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», 17, 2000, pp. 390-393.

⁹¹ Véase la reformulación de las funciones propias del protectorado sobre fundaciones en

vamente en las exigencias y potestades de control establecidas por la legislación sectorial de Asistencia y Servicios Sociales, procede distinguir tres niveles al respecto:

a) Existen en primer lugar una serie de previsiones normativas y de potestades administrativas de control que inciden sobre todas las entidades que actúan en el ámbito socio-asistencial, con independencia de que reciban o no financiación pública. En efecto, las CCAA han establecido una *reglamentación* de los servicios y centros que desarrollan su actividad en el sector, imponiendo a los mismos una serie de requisitos mínimos, y exigen el otorgamiento de *autorización administrativa* previa para la apertura y modificación sustancial de tales servicios y centros, así como la *inscripción* de los mismos *en el Registro* administrativo creado al efecto que gestionan las Administraciones autonómicas. Por otro lado, han regulado también las correspondientes potestades administrativas de *inspección* y *sanción* a efectos de garantizar el efectivo cumplimiento de tales exigencias⁹².

b) Para los centros y actividades que reciben financiación pública, ya sea mediante subvenciones o a través de la celebración de conciertos, hay previstas una serie de exigencias adicionales que se suelen contemplar en las propias leyes autonómicas de Servicios Sociales. Es frecuente así que se establezca como requisito para tal financiación la previa *acreditación* del centro o servicio de que se trate —lo que comporta un régimen de intervención administrativa de mayor intensidad que el aplicable a los centros no acreditados—, que se exija la *adecuación a la planificación sectorial* establecida por la Administración autonómica o que se prevea el *control de la aplicación de los fondos públicos*⁹³.

c) En el caso específico de que la financiación pública se instrumente a través de la celebración de un concierto, los condicionamientos son

los arts. 34 y 35 de la nueva Ley de Fundaciones (Ley 50/2002), que regula también el Registro de fundaciones de competencia estatal (arts. 36 y 37). En relación con las asociaciones de utilidad pública, véase lo establecido en el art. 34 de la LO 1/2002, sobre rendición de cuentas anuales y presentación de memoria de actividades. Con una incidencia sobre el conjunto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 49/2002, sobre régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, véase lo previsto en los apartados 9.º y 10.º del art. 3 de dicho texto legal.

⁹² Una pormenorizada exposición sobre la materia puede encontrarse en M. MORENO REBATO, *Régimen jurídico de la Asistencia Social*, cit., pp. 237-258, 271-281 y 337 y ss. Vid. también BELTRÁN AGUIRRE, *Régimen jurídico*, pp. 294-297 y 302-305.

⁹³ Véase por ejemplo lo dispuesto al respecto por los artículos 29 de la Ley andaluza 2/1988, 20 de la Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, y 32 de del Decreto Legislativo 17/1994 de Cataluña. Sobre el procedimiento de acreditación de centros y servicios y sus efectos, vid. MORENO REBATO, *Régimen jurídico*, cit., pp. 258-260.

todavía mayores en la medida en que en tales supuestos se produce una gestión indirecta o privada de servicios que están en la órbita de las responsabilidades públicas y en ellos el concierto opera como fuente de obligaciones para la entidad concertada en el marco de lo dispuesto en la correspondiente normativa general reguladora de los servicios concertados. Así, las entidades concertadas se comprometen a prestar el servicio concertado con la continuidad y las condiciones convenidas, a respetar el régimen establecido para el acceso de los usuarios admitiendo al servicio a toda persona que cumpla los requisitos fijados reglamentariamente, a aplicar las tarifas previstas como contraprestación por los usuarios, etc.⁹⁴.

VI. FINAL

Con un objetivo recapitulador, expongo a continuación algunas de las ideas centrales que se recogen en la exposición que antecede sobre el marco jurídico de la Asistencia Social en España, o que, en algunos casos, están implícitas en dicha exposición.

1. Aunque hay elementos en nuestra tradición jurídica y en el Derecho positivo en vigor que propiciarían una noción estricta de Asistencia Social, acotada tanto desde el punto de vista de su contenido prestacional (garantía de unos ingresos mínimos y de unos servicios básicos o fundamentales) como desde la óptica del colectivo de personas beneficiarias de la misma (quienes se encuentran en una situación personal de necesidad vinculada a la carencia de recursos económicos), en la práctica, teniendo en cuenta especialmente la jurisprudencia constitucional sobre la materia, se ha impuesto un concepto amplio y de contornos difusos de Asistencia Social. En dicho concepto encajan las diversas actuaciones públicas encaminadas a corregir o paliar las situaciones de necesidad que se presentan a los ciudadanos mediante el otorgamiento de prestaciones públicas o bien de ayudas o ventajas de muy diversa índole.

⁹⁴ Véase por ejemplo al respecto, para el caso de Navarra, la regulación contenida en la Ley foral 20/1985, de 20 de octubre, de conciertos en materia de Servicios Sociales y en el Decreto 120/1992, de 10 de abril, de desarrollo de dicha Ley. Obsérvese en particular cómo el art. 5 de la Ley establece que los conciertos deben contemplar necesariamente, entre otros, los siguientes aspectos: el contenido de los concretos servicios objeto de concierto, el régimen de acceso de los usuarios a los servicios, el régimen de inspección de los servicios objeto de concierto, los sistemas de participación en la gestión, el sistema de evaluación técnica y administrativa, el régimen de las tarifas que en su caso han de abonar los usuarios, el presupuesto del servicio objeto del concierto, y los plazos de presentación de una memoria anual de actividades y de una memoria justificativa de la ejecución del presupuesto de la institución o programa concertado.

2. En la actualidad el núcleo más característico y paradigmático de esta materia viene constituido por la Asistencia Social que prestan las CCAA dentro del marco legal configurado por las respectivas Leyes de Servicios Sociales, en torno a las cuales aquéllas han construido un conjunto normativo y una estructura organizativa que aspira a tener un carácter sistemático que contrasta con la tendencia general a la fragmentación y dispersión que impregna las actuaciones públicas asistenciales. Esta acción asistencial autonómica presenta no pocos elementos de continuidad con la noción de Asistencia Social que se había consolidado en nuestro Derecho positivo durante los años sesenta (función de cierre del sistema de protección social mediante la atención a las necesidades no cubiertas por otros subsistemas de protección social, flexibilidad o capacidad de adaptación a las cambiantes necesidades sociales), si bien no son menos patentes los elementos de novedad que comporta frente a aquélla (énfasis en la acción preventiva de las causas que conducen a la marginación y en la integración social de los destinatarios de la asistencia, creación de una red de servicios generales o de carácter primario, etc.).

3. El intento de las leyes autonómicas de establecer unos principios generales que presiden la materia sólo en una medida limitada puede decirse que ha conseguido sus objetivos. Dicho intento se ha traducido más en la formulación de directrices generales a tener en cuenta en este sector de la acción administrativa (prevención, normalización e integración social, globalidad) que en principios jurídicos de carácter operativo. Desde esta última perspectiva, no cabe duda de que los «principios» plasmados en las Leyes autonómicas de Servicios Sociales tienen muy escasa virtualidad para perfilar jurídicamente la materia, bien porque se sitúan en un terreno más nominal que efectivo (principio de descentralización) o bien porque implican una mera plasmación de lo que son los postulados generales básicos de nuestro Estado social y democrático de Derecho (principios de igualdad de los ciudadanos y de participación de los mismos, responsabilidad pública en las prestaciones sociales) o de nuestro sistema de Administraciones públicas (desconcentración, coordinación, eficacia), sin que se introduzcan contenidos o perfiles específicos de relieve respecto de los mismos. Por lo demás, el fuerte dinamismo que impregna la acción legislativa y administrativa de las CCAA en este ámbito supone sin duda un elemento de dificultad para los intentos de «codificación» normativa en torno a unas determinadas pautas generales.

4. La regulación positiva de los sistemas autonómicos de servicios y prestaciones sociales presenta no pocos elementos de coincidencia entre las

diversas CCAA. Entre ellos la propia estructuración de tales sistemas que en la gran mayoría de las CCAA pivota en torno a la distinción entre servicios sociales y prestaciones económicas y, dentro de los primeros, entre los servicios sociales generales —cuya implantación generalizada constituye una importante novedad que las leyes autonómicas de Servicios Sociales vinieron a consolidar— y los servicios sociales especializados.

Las prestaciones económicas asistenciales que otorgan las CCAA encajan plenamente por lo general en el concepto estricto y tradicional de Asistencia Social, en la medida en que se afrontan situaciones que dejan sin cubrir los demás sistemas de protección social con subordinación al requisito de la carencia de recursos económicos. Aunque se conciben formalmente con un carácter secundario o subordinado respecto a los servicios sociales, siguen teniendo una presencia significativa en la acción asistencial autonómica y han constituido también un ámbito donde se han producido aportaciones novedosas por parte de las CCAA (a través concretamente de la regulación y gestión de los Ingresos Mínimos de Inserción).

5. Un rasgo característico de la evolución de la materia en los últimos años viene dado sin duda por el fortalecimiento y expansión de la iniciativa privada en el ámbito socio-asistencial y, especialmente, la de carácter no lucrativo. Las Administraciones públicas competentes han tendido cada vez más a contar con esta iniciativa para el desarrollo de actividades en numerosos ámbitos, dedicando un volumen creciente de fondos a su financiación, ya sea mediante el otorgamiento de subvenciones o mediante conciertos para la prestación de servicios. Ello ha ensanchado considerablemente el terreno de la colaboración entre las Administraciones públicas y el sector privado, lo que se ha materializado tanto en el apoyo público a las actividades de la iniciativa privada como en la gestión privada de servicios de responsabilidad pública, y ha comportado a la vez una tendencia reductora tanto de lo que es gestión pública directa en materia de Asistencia Social como de las actividades asistenciales estrictamente privadas que se desenvuelven al margen del apoyo de las Administraciones públicas.