

Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación

SUMARIO: 1. ALGUNAS CUESTIONES SUSTANCIALES EN LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL: A) OPCIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA CON SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DE AUTORIDAD Y DE GESTIÓN. B) CONSOLIDACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN CONVENCIONAL EN LA PROVISIÓN DE PRESTACIONES. C) ESTRUCTURACIÓN FUNCIONAL DEL SISTEMA DE ACCIÓN SOCIAL. D) ELEMENTOS COMUNES DE LOS SISTEMAS SANITARIO Y DE ACCIÓN SOCIAL. 2. LA DESCENTRALIZACIÓN: A) LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL. UN TEMA NO RESUELTO: LA ADECUADA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y LAS LOCALES. B) LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL DEL APARATO GESTOR. 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: A) NOTAS INTRODUCTORIAS. B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES. 4. LA COORDINACIÓN: A) SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCE DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA. B) LA COORDINACIÓN EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES. EN PARTICULAR, LA COORDINACIÓN SOCIO-SANITARIA. 5. LA COOPERACIÓN: A) CONSIDERACIONES GENERALES. B) LA COOPERACIÓN EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES.

1. ALGUNAS CUESTIONES SUSTANCIALES EN LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL

A) OPCIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA CON SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES DE AUTORIDAD Y DE GESTIÓN

Una de las características intrínsecas del Estado social es la de disponer de una Administración prestadora y distribuidora de bienes sociales, eco-

nómicos y culturales; una Administración que debe procurar al ciudadano una seguridad material frente al infortunio físico o económico mediante un sistema de prestaciones socio-asistenciales. En el Estado social y democrático de Derecho, la Administración pública se posiciona como uno de los poderes públicos que singularmente ha de operar y hacer efectiva la socialidad de Estado a través de una positiva actividad asistencial y prestacional. Su protagonismo es indiscutible¹.

De ahí que, con el fin de hacer efectivos los derechos sociales constitucionalizados, se haya conformado en nuestros días una Administración prestacional de dimensiones faraónicas, pues lejos de limitarse a cumplir el papel garantista de los derechos civiles y políticos del ciudadano, asume una labor interventora y conformadora del orden social que, corrigiendo las disfunciones propias del Estado liberal de Derecho, cubre las necesidades básicas de los ciudadanos y procura una justicia social basada en la dignidad humana. Para la consecución de estos fines, la Administración pública se ha visto constreñida a crear y mantener servicios asistenciales de todo tipo (educativos, sanitarios, de asistencia social, etc.), así como a adecuar todo su aparato burocrático a la mayor eficacia y efectividad de esa labor promocional y asistencial del ciudadano.

Ahora bien, en la medida que la actividad prestacional asumida por la Administración tiene unas características técnicas que la diferencian totalmente de su tradicional función garantista burocratizada, era imprescindible dotar a los nuevos servicios públicos asistenciales, servicios necesariamente tecnificados y profesionalizados, de estructuras orgánicas «ad hoc» que asegurasen su eficacia. Y dicha eficacia está íntimamente condicionada a los modos o formas en que la Administración los gestiona.

Servicios asistenciales como la sanidad, beneficencia, etc., prontamente asumidos por la Administración liberal —el de beneficencia como consecuencia de la desamortización eclesiástica y por razones de orden público; el de asistencia sanitaria a pobres e infecciosos por similares razones y también por imperiosos motivos de protección de la salud pública— han sido tradicionalmente gestionados durante el siglo XIX y gran parte del XX mediante órganos ordinarios integrados en la burocracia administrativa y también, atendiendo a la especialidad de estos servicios asistenciales, mediante la figura del órgano especial de gestión semipersonificado: los llamados Establecimientos Públicos. No es hasta bien entrado el siglo XX cuando se inicia una tendencia por la Administración del Estado, seguida

¹ L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública*, Civitas, 1983, pp. 121 a 240, ha destacado el trascendental papel que corresponde cumplir a la Administración Pública como sujeto servidor de los intereses generales y responsable de los servicios públicos en el Estado Social.

inmediatamente por las Administraciones locales, a crear personas jurídicas públicas para la gestión de este tipo de servicios con la denominación de organismos autónomos, fundaciones públicas de servicio, patronatos públicos, etc., lo que se ha venido en llamar «descentralización institucional». Como no podía ser menos, las Comunidades Autónomas surgidas de la Constitución de 1978 adoptan inmediatamente estas fórmulas de gestión.

La prestación de los servicios sociales por las Administraciones autonómicas y locales se organiza, por lo general, sobre la base de la gestión directa. Pero la técnica de gestión directa admite, como es bien sabido, formas de derecho público o de derecho privado; desde una gestión indiferenciada sin órgano especial hasta la intermediación de organismos autónomos de carácter administrativo, entidades públicas sometidas al derecho privado o, incluso, la forma de sociedad privada. El modelo utilizado hasta ahora sin excepciones para los Servicios Sociales es el de organismo autónomo de carácter administrativo cuyo régimen jurídico se acomoda plenamente al Derecho público². Los estatutos de estos organismos autónomos no contienen especialidad alguna que los separe del régimen común de Derecho administrativo.

Sin embargo, mientras que las prestaciones económicas no dan especiales problemas de organización y gestión³, no puede decirse lo mismo de las técnicas, que requieren de centros, servicios y establecimientos con altos niveles de especialización y cualificación y un presupuesto de gastos importante. Pues bien, la imperiosa necesidad de lograr una eficaz administración de estas costosas estructuras asistenciales públicas ha propiciado en los últimos tiempos la utilización por las Administraciones públicas de fórmulas organizativas y de procedimientos de actuación jurídico-privados. En efecto, actualmente, al socaire de la proposición de que el Derecho administrativo es un obstáculo insalvable para la óptima gestión, existe una tendencia en el legislador estatal y en los autonómicos a configurar entes instrumentales huyendo del Derecho administrativo y posicionándose en favor de técnicas de gestión más flexibles como se supone son las propias del Derecho privado, ello en aras de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión⁴. La más reciente legislación estatal y autonómica opta

² Por ejemplo, la Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección de Ancianos, de Asturias, crea el organismo autónomo administrativo «Establecimientos Residenciales para Ancianos».

³ Aquí los problemas no son organizativos sino de determinación de las personas con derecho a percibir la prestación.

⁴ Esta tendencia se aprecia fundamentalmente en la configuración de los entes instrumentales gestores de servicios sanitario-asistenciales. En el ámbito autonómico han sido pioneras Cataluña y el País Vasco.

decididamente por los Entes públicos que ajustan su actividad al Derecho privado. La Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, los denomina como Entidades Públicas Empresariales. A su vez, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, regula las Fundaciones públicas. La singularidad de esta opción es la de mezclar el Derecho público y el Derecho privado. Las ventajas de la personificación pública son, fundamentalmente, las siguientes: a) eludir aspectos enojosos del derecho mercantil, tales como el control de competencia desleal, normativa sobre abuso de posición dominante, etc., y b) ostentar potestades administrativas tales como la autorización, inspección, sanción, suspensión de actividades, ejecutividad de actos, etc.⁵, potestades a ejercer con sujeción al Derecho administrativo. Las ventajas de someter la actividad de gestión al Derecho privado son, entre otras, gestión patrimonial y presupuestaria propia, no sometimiento al procedimiento administrativo, vinculación del personal en régimen laboral, etc.

Estas son las ventajas que ofrece esta modalidad de Entes públicos de Derecho privado. No voy a negarlas. Y si bien es cierto que con ellos se pretende una huida de las trabas que —según se dice— impone el Derecho administrativo, lo que redundará —se afirma— en una gestión más ágil y eficiente, también lo es que en cuanto Entidades públicas tienen unos límites o condicionamientos insoslayables como lo son, entre otros, los principio de legalidad, de objetividad o imparcialidad, de concurrencia, mérito y capacidad, tanto en la contratación de obras, servicios, asistencia técnica, etc. como en la vinculación del personal, la censura de los tribunales fiscalizadores, la participación ciudadana, etc. En suma, la sumisión a los principios de justicia social, solidaridad y equidad.

Surgen así las personas jurídicas públicas de carácter instrumental a las que se les encomienda la gestión de estos servicios públicos asistenciales. Se trata, en definitiva, de disponer de entes instrumentales o auxiliares personificados y tecnificados que gestionen con eficacia y cierta autonomía servicios públicos de contenido especializado para los que la Administración burocratizada no estaba preparada. Más adelante volveré sobre estos entes instrumentales.

B) CONSOLIDACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN CONVENCIONAL EN LA PROVISIÓN DE PRESTACIONES

Es justamente en la actividad prestadora de servicios sociales donde seguramente mejor se ha reflejado la nueva tendencia del moderno Dere-

⁵ En cualquier caso, quedaría excluida la expropiatoria y reglamentaria.

cho administrativo de sustituir el tradicional modo operativo de la Administración pública basado en la unilateralidad por el de la convención. Me refiero a la propensión de los poderes públicos a relegar la decisión y actuación unilateral o autocrática en favor de una paulatina pero decidida tendencia a formalizar mediante convenios o conciertos una colaboración entre la Administración pública y el llamado «tercer sector» en el diseño y provisión de las prestaciones sociales⁶. Tanto las leyes generales de servicios sociales como las sectoriales (ancianos, drogodependientes, etc.) gradualmente han ido aceptando y regulando la intervención de la iniciativa privada, incluso la de ánimo de lucro⁷, en la provisión de servicios sociales, generalmente mediante la técnica del concierto. Actualmente es una opción legislativa totalmente asentada y consolidada. De ahí que el fenómeno de la incorporación de la iniciativa privada a la actividad de conformación, gestión y prestación de servicios sociales públicos tenga hoy una importancia fundamental en la configuración y estructuración de las Administraciones autonómicas y locales de servicios sociales. Hasta tal punto es así que en estos tiempos no puede concebirse ni estudiarse la organización de la Administración social sin tener presente esta realidad convencional. No obstante, es cuestión o tema que no debo abordar aquí y respecto del que me remito por entero al trabajo del profesor VILLAR ROJAS recogido también en este volumen.

C) ESTRUCTURACIÓN FUNCIONAL DEL SISTEMA DE ACCIÓN SOCIAL

Es regla común en las leyes de servicios sociales la estructuración de la acción social en dos niveles. El denominado nivel básico o de atención primaria, que tiene carácter polivalente y comunitario, y al que se le encomienda, por lo general, funciones relativas a la información, valoración y orientación, a la promoción y cooperación social, a la asistencia en el medio familiar y a la convivencia y reinserción social. Y el denominado de atención especializada, delimitado conforme a sectores de la población atendida, como son la familia, la infancia, la juventud, los ancianos, los inmigrantes, las personas con discapacidad, etc. En algunas de las leyes de servicios sociales promulgadas a partir de 2000⁸ se tiende a evitar el eti-

⁶ Sobre el tercer sector véase el reciente y esclarecedor trabajo de M. VAQUER CABALLERÍA, *La Acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*. Tirant lo Blanch. 2002, pp. 201 a 241.

⁷ Navarra fue pionera en la apertura de los servicios sociales a la iniciativa privada lucrativa mediante la Ley Foral 3/1988, de 12 de mayo.

⁸ Véase, por ejemplo, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

quetaje segregante de las personas en colectivos, tomando en consideración a la hora de estructurar la atención especializada los factores de vulnerabilidad que pueden afectar a la persona a lo largo de su vida.

La materia concerniente al nivel básico o de atención primaria corresponde por su propia naturaleza, y porque en coherencia con la misma así se lo atribuyen las leyes de servicios sociales, a las entidades locales —recuérdese que el artículo 25.2 k) LRBRL asigna a los municipios competencia en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social—. Se trata, en definitiva, de que la prestación de los servicios sociales primarios se realice desde el ámbito administrativo más cercano al ciudadano.

Los campos propios de la atención especializada son competencia y responsabilidad de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Constituyen un nivel de intervención específico en el que se diseñan y ejecutan actuaciones de mayor complejidad técnica que los realizados por los servicios sociales básicos o comunitarios, y van dirigidos a personas o colectivos que requieren de una atención específica por sus condiciones de edad, sexo⁹, discapacidad, u otras circunstancias segregantes o marginatorias.

Se pretende que todos los centros y servicios de ambos niveles, pertenecientes a distintas Administraciones públicas e incluso a la iniciativa privada concertada o convenida, formen el Sistema público único de Acción Social de la Comunidad Autónoma, a cuyo efecto se requiere de ambos niveles una actuación conforme a los principios de unidad, coordinación y complementariedad de actuaciones e itinerarios prestacionales.

D) ELEMENTOS COMUNES DE LOS SISTEMAS SANITARIO Y DE ACCIÓN SOCIAL

Aunque actualmente la Sanidad y la Acción Social se configuran como dos sistemas paralelos con estructuras funcionales y organizativas propias —Consejería de Salud o Sanidad y Consejería de Bienestar Social o Servicios Sociales; Servicios autonómicos de Salud e Institutos de Bienestar Social—, existen puntos importantes de convergencia entre ellos que obligan a la coordinación e, incluso, unificación de múltiples programas asistenciales.

En el ámbito de la atención primaria, las actuaciones en el campo de salud y la acción social están muy interrelacionadas, hasta el punto de que

⁹ Creo que es gramaticalmente rechazable la utilización del vocablo género (violencia de género, etc.) en lugar del de sexo.

llegan a confundirse. Ambos sistemas procuran un tratamiento asistencial, preventivo y educativo de la persona modulando a tal efecto programas sanitario-sociales. Entre las funciones de los servicios sociales de base está la de dar la cobertura propia del trabajo social a los servicios sanitarios públicos de la Zona Básica de Salud a la que estén adscritos, coordinando sus actuaciones con el resto de los servicios sociales existentes en la Zona, y participar activamente en la programación, ejecución y evaluación de las actividades de los Equipos de Atención Primaria desde la perspectiva del trabajo social. Es usual que las demarcaciones territoriales de los servicios sociales de base quedan fijadas por remisión a las previstas para las Zonas Básicas de Salud. Acertadamente se hacen coincidir las áreas geográficas de ambos servicios socio-asistenciales. A su vez, los reglamentos de las estructuras de atención primaria de salud, suelen definir como funciones de los equipos de atención primaria las de colaborar en las tareas de reinserción social y la de coordinarse con los servicios sociales públicos de la Zona, participando activamente en la programación, ejecución y evaluación de sus programas. Ello obliga a que en los equipos sanitarios se integren trabajadores sociales. Su trabajo ha de consistir fundamentalmente en adquirir un conocimiento suficiente de la situación personal y social del paciente y ayudarle a usar los recursos de la comunidad para contribuir de manera más efectiva a hacerle recuperar la salud¹⁰.

En el ámbito de la asistencia especializada, las interconexiones también surgen continuamente. Es el caso, por ejemplo, de los enfermos mentales, de la prevención de minusvalías o de la asistencia a drogadictos o alcohólicos. También el de atención a los ancianos. Preciso es reconocer que, en general, la descoordinación en estos ámbitos es bastante importante existiendo notables lagunas en las estructuras de atención a estos colectivos¹¹. Y es necesario insistir en que la coordinación entre los servicios sociales de base y los de salud mental es decisiva para la correcta atención de estos enfermos.

La interacción entre la sanidad y la acción social está específicamente contemplada en la legislación estatal. Concretamente, el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, ya dispuso que «la atención a los problemas o situaciones sociales o asistenciales no sanitarias que concurren en las situaciones de enfermedad o pérdida de la salud tendrán la consideración de atenciones sociales, garantizándose en todo caso la continuidad del ser-

¹⁰ Tomado de *La Administración pública del Bienestar Social*, obra colectiva, Tirant lo Blanch, 1994, p. 117.

¹¹ Al respecto se postula la readaptación de algunos centros hospitalarios a centros de media y larga estancia, y la creación de profesiones como la enfermería comunitaria.

vicio a través de la adecuada coordinación por las Administraciones Públicas correspondientes de los servicios sanitarios y sociales.» Este criterio es reiterado en el artículo 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, rubricado «prestación de atención sociosanitaria».

Por todo lo expuesto, en mi opinión, es conceptualmente aconsejable la unificación de las Consejerías de Bienestar Social y Sanidad. En todo caso, quizás puede estar justificada su separación en grandes Administraciones autonómicas, pero no en las medianas o pequeñas (uniprovinciales). En tiempos pasados, las Comunidades de Navarra, Galicia, Asturias y La Rioja, tuvieron unificadas ambas consejerías, aunque finalmente las han escindido en dos. Actualmente, sólo la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene integradas ambos sistemas en la misma consejería (Consejería de Sanidad y Servicios Sociales).

2. LA DESCENTRALIZACIÓN

A) LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL. UN TEMA NO RESUELTO: LA ADECUADA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMICAS Y LAS LOCALES

Como es bien conocido, la Acción Social, o en terminología del artículo 148.1. 20º CE «Asistencia social», es materia de competencia plena de las Comunidades Autónomas, no habiéndose atribuido al Estado competencia alguna sobre esta concreta materia. El Estado la tiene en materias conexas como la Seguridad Social, lo que ha dado pie a que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, hable de una Asistencia social externa en cuanto competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y de una Asistencia social interna en la que juegan las competencias del Estado en materia de Seguridad Social y las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia social. No obstante, dejando de lado esta confusa delimitación de la materia, que es objeto de estudio en otro trabajo de este volumen, conviene subrayar que lo que denominamos como Acción social es materia atribuida por la Constitución a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas (ordenación y gestión) y por la legislación básica de régimen local a las Entidades Locales (gestión y participación). Por tanto, la organización y gestión de las prestaciones sociales propias de la Acción Social ha de diseñarse por los parlamentos autonómicos y gestionarse por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, de

manera que la descentralización territorial debería operarse del nivel autonómico al nivel local (provincial, comarcal y local).

Desde el plano dogmático o doctrinal existe bastante consenso en postular la conveniencia de que en el nivel primario se integren los servicios sociales y los sanitarios, e incluso, actualmente se elevan voces postulando, además de esta integración, la conveniencia de realizar una efectiva descentralización territorial de estos servicios en el ámbito local¹². Personalmente entiendo que, salvo contadas excepciones, la gestión de lo que son estrictos servicios de asistencia sanitaria primaria no debe ser descentralizada en el ámbito de las Entidades locales. Por el contrario, considero que los servicios sociales de atención primaria sí son aptos para ser descentralizados y gestionados en el nivel local. También lo son en gran medida los socio-sanitarios de atención primaria.

Empero, ha de constatar que las Comunidades Autónomas no han optado por la descentralización territorial de los servicios sociales. Acertada y gráficamente ha dicho AZNAR LÓPEZ¹³ que «*las comunidades han actuado más como dique, que como cauce del fluyente río de la descentralización de los servicios sociales*». Pues bien, seguidamente trataré de analizar brevemente las causas de este centralismo regional.

Los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local definen el ámbito de competencias propias de los municipios. El artículo 25 comienza con una cláusula general que cobra especial importancia en este sector, en cuya virtud el municipio ostenta una amplia capacidad para promover toda suerte de actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Y es importante destacar esa cláusula general por cuanto precisamente son los servicios sociales el campo abonado por excelencia para

¹² Por ejemplo, JOSEP ABELLÓ, Presidente del Consorcio Hospitalario de Cataluña, en Diario Médico de 21 de julio de 2004, ha escrito al respecto lo siguiente: «La propuesta del Consorcio Hospitalario de Cataluña consiste en avanzar hacia un modelo basado en dos ejes: la integración de los servicios de salud y sociales, y la mayor implicación municipal en el gobierno de estos servicios. La propuesta de modelo se vertebra alrededor de entes territoriales conformados por consorcios públicos territoriales con representación fundamentalmente de la Generalitat y la administración local. Este ente sería responsable de cubrir una cartera de servicios sanitarios y sociales para una población definida mediante la compra o la provisión directa de los servicios. A cambio, recibirían una asignación per capita para la cobertura de servicios, que integraría la financiación del Departamento de Salud y el de Bienestar y Familia. La orientación del modelo hacia las necesidades que en materia de salud y de servicios sociales presente la población significa una visión territorial en la planificación, asignación de recursos y prestación de servicios.»

¹³ M. AZNAR LÓPEZ, *Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria*, en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 30, 2001, p. 70.

ejercer esta iniciativa. En efecto, la Acción Social, por su propia «vis atractiva», engloba muchas de las necesidades básicas de una comunidad y es instrumento apto para darles respuesta. Además de esta genérica capacidad, el artículo 25.2.K, especifica que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias sobre «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social»¹⁴. Por su parte, el artículo 26, al reseñar los servicios mínimos obligatorios de los municipios, incluye la «prestación de servicios sociales» en los municipios de población superior a 20.000 habitantes. Junto a estos preceptos resulta obligado citar también el artículo 2 de la Ley en el que se contiene un claro mandato al legislador autonómico sectorial para que asegure un adecuado nivel competencial de los Entes Locales en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, entre los que, sin duda, se encuentran los servicios sociales.

En este marco legal general del ámbito municipal, las leyes de servicios sociales promulgadas en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, con la única excepción de la del País Vasco, han delimitado las funciones que corresponden a los municipios asignándoles sin discriminación alguna en función de su número de habitantes —esto importa resaltarlo— la prestación de los servicios sociales de primer nivel; funciones a ser ejercidas prioritariamente a través de los cauces administrativos de las municipalizaciones, mancomunidades de servicios y otros tipos de coordinaciones supramunicipales y de acuerdo con la planificación de la Administración autonómica. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, la opción por asignar competencias a las provincias se ha rechazado salvo en Andalucía, Castilla y León y País Vasco. Cataluña ha optado por la comarcalización.

Sin embargo, es inobjetable que la *praxis* de la dos últimas décadas enseña que, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, tal atribución competencial no fue realista y que en modo alguno se ha acomodado a la compleja estructuración municipal de nuestro Estado, compleja, como es bien sabido, por el excesivo número de municipios¹⁵. Los municipios pequeños, al carecer de financiación suficiente, no han sido capaces de asumirla y desarrollarla por sí solos y, lo que es peor, en muchos casos tampoco han querido mancomunarse. En suma, no ha sido operativa esta asignación de funciones de primer nivel, fundamentalmente, por su indiscriminación poblacional y, sobre todo, por no estar acompañada de los mecanismos de financiación necesarios. La dependencia financiera de los

¹⁴ Un comentario crítico de este precepto en mi libro *El régimen jurídico de la acción social pública*, HAAE/IVAP, 1992, p. 224, nota 470.

¹⁵ En el año 2001 existían 8.107 municipios. De ellos, el 74% tienen menos de 2.000 habitantes y sólo alcanzan más de 20.000 habitantes el 3,5 %.

servicios sociales municipales de la Administración autonómica correspondiente es todavía determinante. Ha sido común la práctica de la subvención incentivadora para la creación de los Servicios Sociales de Base, que luego disminuye o desaparece, dejando a la entidad local con el servicio creado, la demanda consolidada, y sin cobertura económica suficiente para seguir prestándolo.

Como quiera que la reforma y modernización de la Administración local con drástica reducción del número de municipios se me antoja hoy por hoy inviable o utópica, como contrapunto al complejo, atomizado y obsoleto mapa municipal yo optaría por hacer una redefinición de las competencias de los Entes Locales en función de su número de habitantes, habida cuenta que los municipios con muy escasa población y, por ende, escasa o nula financiación no pueden prestar los mismos Servicios Sociales que los medianos o los grandes. Buen ejemplo de esta redefinición ha sido la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, del País Vasco¹⁶.

Para los pequeños municipios, que, de entrada, deben tener un nivel competencial menor acomodado a sus posibilidades (exclusivamente los Servicios Sociales de Base), la legislación *ad hoc* debe prever mecanismos técnicos y financieros que verdaderamente impulsen y faciliten la creación voluntaria de Mancomunidades, Consorcios u otras formas de cooperación intermunicipal, y no limitarse, sin más, a invitar a ello, pues sólo mediante estas fórmulas podrán prestar con garantías de continuidad el Servicio Social de Base. A estos Consorcios o Mancomunidades posteriormente se podrá atribuir por delegación de la Administración de la Comunidad Autónoma el ejercicio de mayores responsabilidades en la gestión de los servicios sociales (artículo 7 LRBRL). Para los medianos y grandes municipios es plausible la asignación o atribución competencial de mayores responsabilidades en la prestación de servicios sociales, operándose, en consecuencia, una auténtica descentralización territorial con transferencia de funciones y servicios hoy desempeñados por la Administraciones autonómicas. En cualquier caso, esta redefinición competencial debe caracterizarse, dentro del necesario realismo, por la generosidad con el ámbito municipal, y por la asunción, además, de los inconvenientes que una sensata potenciación de la autonomía local pueda conllevar en nuestro ato-

¹⁶ El artículo 12.2 de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco, dispone que en todos los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además del servicio social de base, existirán servicios destinados al acogimiento de urgencia para atender situaciones críticas determinadas por la carencia de alojamiento o por graves conflictos convivenciales, así como centros que favorezcan la convivencia social y la solidaridad entre los ciudadanos.

mizado mapa municipal, entre ellos, una cierta asimetría competencial. Al igual que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, ha roto el tradicional uniformismo del régimen local en lo que hace al modelo orgánico-funcional, creo que también debe romperse el uniformismo actualmente existente en la atribución de competencias sobre servicios sociales.

De todos modos, no parece que hayamos aprendido la lección pues, de un lado, no se ha producido en ninguna de las Comunidades Autónomas la necesaria reforma y modernización de la Administración local; antes bien, el número de municipios sigue creciendo, y, de otro, en las recientes leyes de servicios sociales aparecidas en los años 2002 y 2003, las de La Rioja, Murcia, Asturias y Madrid, se sigue asignando indiscriminadamente a todas las entidades locales las mismas competencias y funciones en esta materia. Las leyes de Servicios Sociales de Madrid y Murcia, en sus artículos 53 y 38 respectivamente, diferencian sin mayores precisiones los municipios mayores o menores de 20.000 habitantes a efectos de la financiación de los servicios y prestaciones a que vienen obligados, pero esta parca previsión me parece totalmente insuficiente.

B) LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL DEL APARATO GESTOR

PAREJO ALFONSO¹⁷ se ha ocupado de destacar cómo la vigencia del Estado social en el ámbito jurídico-administrativo se expresa en el principio de eficacia predicado respecto de las relaciones «ad extra» de la Administración, de manera que la eficacia es la traducción en el campo administrativo de los deberes constitucionales positivizados (art. 9.2) en que se concreta el valor superior de la igualdad derivado directamente de la nota de socialidad del Estado. Al hilo de lo anterior resulta lógica la conexión que hace del principio de eficacia contenido en el artículo 103.1 con el Estado Social pues en cuanto la Administración Pública actúe con la eficacia que exige el artículo 103.1 y gestione eficientemente los centros y servicios a que viene obligada por mor de los principios rectores de la política social, se estará propiciando el efectivo cumplimiento de la conformación social que es objeto del Estado social y en la que se justifica y legitima.

Cabe preguntarse si del artículo 103.1 de la Constitución, y concretamente, de la constitucionalización del principio de eficacia, se infiere una determinada forma de gestión de los centros y servicios asistenciales que vincule a la Administración. La respuesta ha de ser negativa. De los prin-

¹⁷ *Estado Social y Administración Pública*, Cívitas, 1983, pp. 143 a 148.

principios constitucionales parece derivarse, en este aspecto, un ámbito de discrecionalidad técnica de la Administración a la hora de determinar cuál haya de ser el modo de gestión de sus servicios. Podrá elegir aquél que considere más idóneo a las concretas características del servicio que ha de prestar¹⁸.

La prestación de los servicios sociales se organiza en las leyes de servicios sociales con carácter general sobre la base de la gestión directa a través de centros de titularidad pública gestionados con medios propios, esto es, mediante órganos que constituyen la burocracia administrativa. Es clara y bastante uniforme la opción del legislador autonómico por la técnica de gestión directa de los centros y servicios sociales de titularidad pública.

Pero la técnica de gestión directa admite, como es bien sabido, formas de Derecho público o de Derecho privado, desde una gestión indiferenciada sin órgano especial hasta la intermediación de organismos autónomos de carácter administrativo, entidades públicas sometidas al Derecho privado o, incluso, la forma de sociedad privada¹⁹. Y es sobradamente conocido que en el ámbito que nos ocupa ya desde el siglo XIX se ha acudido a la creación de entes instrumentales personificados para la gestión de las prestaciones de beneficencia en el siglo XIX y de asistencia social en la primera mitad del siglo XX.

Los gobiernos de las Comunidades Autónomas y las corporaciones municipales tampoco han sido ajenos a esta tendencia a la creación de entes públicos personificados y, por lo general, han estructurado la actividad prestacional que aquí estudiamos sobre la base de separar las funciones de autoridad y de gestión, correspondiendo las primeras a la Administración matriz (Consejerías de Bienestar Social o Servicios Sociales y Ayuntamientos) y las segundas a un organismo autónomo creado al efecto (Institutos autonómicos de Bienestar Social y Patronatos Municipales).

Las funciones de autoridad —planificación, reglamentación, alta dirección, autorización, inspección, sanción de centros y servicios, financiación, etc.—, que por su propia naturaleza son indelegables, quedan residenciadas en la Administración matriz.

¹⁸ En este sentido SERRANO TRIANA, *La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del Estado de Bienestar*, IELSS, 1993, pág. 113. Posteriormente, en su obra *Sentido y Actualidad del Derecho Administrativo*, Eudema Universidad, 1989, pág. 195, escribe que «La Administración puede ser libre para elegir las formas de implantación de una actividad prestacional colectiva determinada. Puede elegir el mecanismo contractual por concesión, o prestarlo a través de su propia burocracia y servicios técnicos, o podrá contratarlo por arrendamiento, o establecer la acción concertada. Ciertamente el ordenamiento le reconocerá esas posibilidades de comportamiento...».

¹⁹ La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, quiere potenciar las entidades públicas empresariales locales.

Para la gestión de los servicios, centros y prestaciones las Administraciones matrices crean entes personificados. Tienen por regla general la naturaleza de organismos autónomos de carácter administrativo. Quedan adscritos a la Consejería competente en la materia o a la entidad local, que los vigila y tutela. La tarea de estos entes instrumentales se limita a la gestión de los centros y servicios que se les adscriben, a las prestaciones que tiene encomendadas, así como a la programación y promoción de actividades propias de las áreas cuya gestión les viene asignada. Al frente de los mismos existe un Director-Gerente que es nombrado y cesado libremente por la Administración matriz.

La razón de ser de estos entes institucionales es disponer de autonomía de gestión. Sin embargo, *de facto*, el nivel efectivo de autonomía suele variar bastante de unos a otros, incluso entre los creados y tutelados por la misma Administración. Por lo general, funcionan con un fuerte sometimiento a la Administración matriz. No tienen ninguna capacidad de decisión en materia de presupuestos, inversiones o personal. Los presupuestos, plan de inversiones y la plantilla de personal son aprobados por el Gobierno o Parlamento, en su caso. Incluso la gestión de los centros está mediatizada por las intervenciones, instrucciones y directivas que emanan de la Administración matriz²⁰.

El régimen jurídico de estos entes se acomoda plenamente al Derecho público. Sus estatutos no contienen ninguna especialidad que le separe del régimen común de Derecho Administrativo. En lo que hace a presupuestos, patrimonio y gestión económica, no se excepcionan ninguno de los principios generales de intervención, contabilidad o control presupuestario diseñados por el Derecho administrativo para el debido control de las haciendas y fondos públicos. Quedan expresamente sometidos a las normas contenidas en las respectivas leyes autonómicas de hacienda y patrimonio. El régimen jurídico de sus actos es el establecido para la Administración matriz, así pues, el de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Por consiguiente, puede afirmarse que el régimen jurídico de funcionamiento de estos organismos autónomos se enmarca plenamente en el Derecho administrativo²¹. No hay todavía en este ámbito de los servicios sociales una huida al Derecho privado.

²⁰ Ocurre lo que ya puso de manifiesto J. JIMÉNEZ DE CISNEROS con referencia a los organismos autónomos en general, esto es, que sus relaciones jurídicas con la Administración matriz responden a criterios de jerarquía y no de tutela. Véase su trabajo *Los organismos autónomos en el derecho público español. Tipología y régimen jurídico*. INAP, 1987, p. 287

²¹ Una exhaustiva relación de los organismos autónomos existentes en el ámbito de la Administración autonómica puede verse en M. VAQUER CABALLERÍA, *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, op. cit., pp. 198 y 199.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A) NOTAS INTRODUCTORIAS

Como reacción a la tradicional Administración autocrática y como fórmula nueva de control de la Administración pública, particularmente de la prestacional, se sanciona en la Constitución y en la legislación postconstitucional el principio de participación ciudadana al objeto de lograr una Administración democrática, consensuada y participada. Respecto a la modalidad de participación que aquí nos interesa, la administrativa²², es preciso citar el artículo 105.a) CE que contempla la participación ciudadana en la función normativa estableciendo que «la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», y el artículo 129.1 CE que contempla la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos al disponer que «la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general».

Pues bien, sin perjuicio de lo que disponen las leyes de servicios sociales sobre participación ciudadana, a las que en el apartado siguiente me referiré, por ser posiblemente el más importante desarrollo legislativo de los citados preceptos constitucionales, creo obligado hacer aquí una breve referencia al novedoso artículo «70 bis» introducido en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003, de medidas de modernización del gobierno local, con el mandato expreso de que los Ayuntamientos establezcan, en normas de carácter orgánico, procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida local, así como para el ejercicio de la iniciativa popular, posibilitando a los vecinos presentar propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal, iniciativas que deberán ser sometidas a debate y votación del pleno. Se introducen así en la legislación básica estatal de ámbito local unos concretos estándares mínimos, de los que carecíamos hasta este momento, con el objetivo loable de favorecer la efectividad de la participación ciudadana reforzando las posibilidades de participación.

Por lo demás, las formas de participación administrativa ciudadana han sido perfectamente sistematizadas por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ

²² La otra forma de participación ciudadana es la política, sancionada como derecho fundamental en el artículo 23 CE.

RODRÍGUEZ²³. De los tres círculos de actuación ciudadana sobre las funciones administrativas que estos autores delimitan, la orgánica, la funcional y la cooperativa, nos interesan los dos primeros. La participación orgánica en la que el ciudadano, en su condición de tal, se incorpora a órganos formalizados de la Administración pública respectiva —cauce idóneo para hacer efectivo el mandato de participación del artículo 129.1 CE—, y la participación funcional en la que el ciudadano no se incorpora a órganos formalizados, sino que actúa desde fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas, siendo la principal manifestación de esta fórmula la participación en informaciones públicas —a su vez, cauce adecuado para la participación en la función normativa a la que alude el artículo 105 a) CE—.

Siguiendo también la sistematización hecha por BERMEJO VERA²⁴ cabe clasificar la participación ciudadana, de un lado, atendiendo al alcance de la misma, en consultiva o decisoria, y, de otro, atendiendo a la forma de instrumentarla, en colectiva o individual. En la consultiva, los ciudadanos contribuyen con su participación —orgánica o funcional— a la formación de la voluntad de la Administración suministrando consejo e información, pero sin que su voluntad u opinión sea decisiva o vinculante para la Administración. En la decisoria, ciertamente muy infrecuente (jurados de expropiación, juntas de compensación en la gestión urbanística, sector educativo, etc.), la participación de los ciudadanos conforma la voluntad de la Administración. En la colectiva, la inserción del ciudadano en la organización administrativa se produce a través de asociaciones o grupos organizados y solamente en cuanto tales. En la individual, la participación obviamente es a título personal (ejemplo típico es la incorporación de «expertos»).

B) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

Todas las leyes de servicios sociales sin excepción alguna enumeran, entre otros, como principio general inspirador de las actuaciones en la materia el de participación de los ciudadanos en la planificación y gestión de los servicios sociales. Pero, preciso es decirlo, tan enfática declaración queda después muy desvirtuada pues a pesar de que todas ellas dedican un

²³ *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, séptima edición, 2000, pp. 85 y ss.

²⁴ *Participación de los administrados en los órganos de la Administración*, en el libro colectivo «La protección jurídica del Ciudadano», tomo I, Civitas, 1993, p. 644.

título a la ordenación de los cauces de participación disponiendo al efecto la creación de múltiples órganos participativos, resulta finalmente llamativa la parvedad y falta de concreción de las funciones atribuidas a tales órganos. Hasta tal punto es así que se tiene la sensación de estar ante declaraciones legales con bastante carga retórica y muy poca intención real de instrumentar una auténtica y efectiva participación ciudadana.

La participación ciudadana en el sistema público de servicios sociales se regula en las leyes de servicios sociales siguiendo el modelo o cauce de la participación consultiva, orgánica y colectiva.

En lo orgánico, las leyes de servicios sociales instrumentan la participación ciudadana fundamentalmente a través de un Consejo Regional y de Consejos Locales. Algunas leyes también prevén Consejos de carácter sectorial.

La participación en la función normativa y planificadora se instrumenta a través de los Consejos Regionales de Servicios Sociales a los que por lo general se les atribuye funciones de mero informe en la elaboración de la legislación sobre servicios sociales.

En el ámbito municipal o supramunicipal las Leyes disponen la creación de Consejos Locales de Servicios Sociales a los que se le da una genérica función de asesoramiento y consulta. En general, las leyes disponen que estos órganos locales se creen por los propios Ayuntamientos en ejercicio de su potestad de autoorganización. Por lo que conozco, la constitución de este tipo de órganos no ha sido masiva y, en todo caso, los constituidos tienen por lo general una vida lánguida. Es de esperar que el nuevo artículo «70 bis» de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local suponga un acicate e impulso en la creación y efectivo funcionamiento de estos órganos participativos.

Finalmente, las leyes de servicios sociales establecen que los centros donde se presten servicios sociales o se realicen actividades sociales deben disponer de sistemas de participación democrática de los usuarios o de sus familiares o representantes legales, en la forma en que se determine reglamentariamente.

Muchas leyes de servicios sociales remiten al reglamento la composición de los órganos colegiados participativos descritos en este apartado. En general, se llama a componerlos a representantes de organizaciones empresariales, sindicales, asociaciones de colectivos de personas objeto de atención social (discapacitados, ancianos, etc.), entidades de iniciativa social que trabajan en el campo de los servicios sociales, federaciones de municipios, etc.

Como valoración global, importa resaltar que el legislador de los servicios sociales ha optado por las vías de participación orgánica, colectiva

y consultiva, vías que, a mi juicio, son poco comprometidas para las Administraciones públicas responsables, pero también poco operativas y eficaces en lo que hace a una cierta y efectiva participación ciudadana. De ahí que hoy por hoy estos mecanismos de participación hayan resultado de poca utilidad, siendo escaso el impacto de los mismos en el proceso de elaboración de las políticas y planes de servicios sociales. La vida de estos órganos participativos, en los casos en que se crean y funcionan con continuidad, que no son muchos, es, como ya he dicho, lánguida y bastante inoperante. Para mejorar los niveles de participación creo que sería conveniente, de un lado, en los procedimientos administrativos que culminan con la toma de decisiones instrumentar fases de audiencia pública con aceptación o rechazo motivado de cada una de las alegaciones y, lógicamente, la posibilidad de impugnar esas decisiones por los interesados alegantes, incluso estableciéndose la acción pública, pues éste, sin duda, es un sistema eficaz de participación hoy prácticamente inexistente en el ámbito de los servicios sociales, y, de otro, atribuir a los órganos colegiados, hasta ahora con funciones meramente consultivas, de algunos niveles o capacidades de decisión que vinculen a la Administración, lo que, en mi criterio, es plausible y operativo, sin que ello haya de entenderse como una dejación en el ejercicio de potestades públicas. Estos métodos son, a mi juicio, los postulados, entre otros, en el nuevo artículo 70 bis LRBRL.

4. LA COORDINACIÓN

A) SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCE DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

En la gestión y prestación de servicios sociales concurren Administraciones públicas de distinto ámbito —autonómicas, provinciales, comarcales y locales— y la iniciativa privada, lucrativa y no lucrativa. Ya he subrayado el importante peso que la iniciativa privada tiene en este ámbito. Por tanto, la coordinación ha de operarse necesariamente entre las distintas Administraciones públicas y entre éstas y la iniciativa privada. La coordinación con la iniciativa privada lucrativa y no lucrativa tiene menos problema de conceptualización jurídica y se logra fundamentalmente, al menos en un plano teórico, a través de los conciertos y convenios que vinculan a la mayoría de las entidades privadas con el sistema público. Otros trabajos de este volumen se ocupan de analizar y estudiar detenidamente las relaciones entre la Administración pública y la iniciativa privada. Me centraré, pues, en el estudio de la coordinación interadministrativa entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Dejo también de lado

un estudio de las hipotéticas facultades coordinadoras que pudieran corresponder al Estado pues, en mi criterio, en este concreto ámbito no las tiene ya que no ostenta constitucionalmente competencia alguna, ni para dictar bases ni de coordinación general.

Con base en la STC 32/1983, de 28 de abril, se ha dicho por la doctrina científica que la coordinación es, en primer lugar, un resultado, un resultado armónico y coherente, pero que también implica o conlleva un conjunto de capacidades de unos entes u órganos respecto de otros para alcanzar ese resultado. Los objetivos (el resultado de la coordinación) podemos concretarlos sucintamente en los dos siguientes: a) la integración de la diversidad de los subsistemas en el conjunto o sistema, evitando o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema; dicho de otra forma, procurar un sistema armónico, coherente, solidario y equitativo, pero también diverso, esto es, rico en variantes y matices; b) lograr la homogeneidad técnica, la calidad y la eficacia organizativa de los subsistemas, procurando la mayor rentabilidad social posible en la gestión de los recursos y dispositivos asistenciales.

La coordinación interadministrativa, esto es, la que procura la coherencia de actuación entre las diversas Administraciones públicas que intervienen en la gestión de una materia —en nuestro caso las Administraciones autonómicas con las locales y las de estas entre sí—, es la de más difícil conceptualización jurídico-administrativa. Tomando como base la coordinación Estado-Comunidades Autónomas, que ha sido la más estudiada, la doctrina científica maneja dos concepciones de lo que sea la coordinación interadministrativa: a) un concepto formal, de carácter horizontal y no jerárquico o de supremacía, es decir, entre iguales, que es fruto de la voluntad común de todos los entes, por lo que se basa en la autocoordinación²⁵; b) un concepto material, vertical, que, sin ser jerárquico, se basa en una cierta posición de supremacía, por lo que admite un cierto poder directivo de la unidad superior que coordina sobre las Administraciones coordinadas²⁶.

La coordinación que aquí nos interesa es la que ha de operarse entre cada una de las Administraciones autonómicas y las Administraciones de los respectivos entes locales de la Comunidad Autónoma. Por tanto, conviene analizar brevemente el tratamiento legal y jurisprudencial dado a la misma. Como veremos seguidamente, tanto la doctrina científica como el Tribunal Constitucional son coincidentes en considerar que la coordi-

²⁵ S. MUÑOZ MACHADO, *La formación y crisis de los servicios sanitarios públicos*, Alianza Editorial, 1995, pp. 110 a 113.

²⁶ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, décima edición, 2000, pp. 326 y 327.

nación entre las Comunidades Autónomas y los Entes locales se mueve o se sitúa en lo que se ha denominado concepto material, vertical. Entonces, el concepto formal (horizontal) se predicará exclusivamente de las actuaciones de coordinación entre los propios entes locales.

El concepto material de coordinación también subyace en el régimen establecido por la legislación local para la coordinación. Veámoslo. El artículo 9 LRJPAC establece que las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades locales se regirán por la legislación básica en materia de régimen local. Pues bien, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local regula el tema en la siguiente forma:

«Artículo 10.1. La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales.»

MORELL OCAÑA²⁷ considera que en este precepto legal subyace la concepción material de la coordinación, que vendría a ser la heredera a beneficio de inventario de las anteriores figuras de la jerarquía y de la tutela ya proscritas por el principio de autonomía local.

El artículo 10.2 se completa a su vez con los artículos 58.1 y 59 LRBRL que disponen lo siguiente:

«Artículo 58.1. Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales: Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

(...)

Artículo 59.1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos

²⁷ *La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local*, DA, núms. 230-231, 1992, pp. 109 y 110,

sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.»

Pues bien, En este contexto legal, la STC 27/1987, de 27 de febrero, sentó la siguiente doctrina respecto a la coordinación de las entidades locales:

«Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (Sentencias 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre «la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.»

Más tarde, el Tribunal Constitucional, examinando precisamente el artículo 58 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, en su Sentencia

cia 214/1989 (f. j. 20 f) dijo que la coordinación «*conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado*», y lo dijo precisamente respecto a la necesaria coordinación de las entidades locales. Y es conveniente tener presente que el Tribunal Constitucional también precisó en sus sentencias 4/1981 y 25/1981, que existen diferencias entre la autonomía de los entes locales y la de las Comunidades Autónomas, de manera que estas últimas están dotadas de una autonomía cualitativamente superior a la de los entes locales en la medida en que disponen de potestades legislativas y gubernamentales que las configuran como autonomías de naturaleza política²⁸.

Finalmente, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 109/1998, de 21 de mayo, reitera y completa su doctrina anterior en los siguientes términos:

«Cierto es que, refiriéndonos precisamente a las relaciones interadministrativas de las Corporaciones Locales, ya hemos tenido ocasión de señalar que las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes— conllevan “un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado” [STC 214/1989 fundamento jurídico 20 f)]. Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993, fundamento jurídico 5.º A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación “constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales” [STC 27/1987, fundamento jurídico 2.º; asimismo STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: “la coordinación —precisamos en la STC 27/1987— no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas” (funda-

²⁸ A partir de esta declaración del máximo intérprete de la Constitución, una amplia corriente doctrinal ha venido destacando el carácter administrativo de la autonomía local, frente al carácter político de la autonomía comunitaria y, si bien también conviene en que realmente, con mayor o menor intensidad, ambas autonomías tienen una sustancia o sustrato político, ello no obsta para que concluya que las posibilidades de opción son más amplias en el caso de las Comunidades Autónomas (a través de la ley formal), que en los municipios.

mento jurídico 5.º). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, “traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía” (fundamento jurídico 6.º).»

En fin, en el marco de la legislación y jurisprudencia citada, JIMÉNEZ BLANCO²⁹ señala tres requisitos para que proceda la coordinación interadministrativa en su concepción material (vertical, cuasijerárquica) entre Comunidades Autónomas y Entes Locales: a) que las actividades de los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de las Administraciones autonómicas o sean concurrentes o complementarios de los de éstas; b) que el fin de asegurar la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas no pueda alcanzarse mediante consorcios o convenios ni mediante órganos de colaboración; c) que las leyes sectoriales así lo dispongan y precisen las condiciones y los límites de la coordinación y su control parlamentario.

B) LA COORDINACIÓN EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES. EN PARTICULAR, LA COORDINACIÓN SOCIO-SANITARIA

Al igual que ocurre con el principio de participación, todas las leyes de servicios sociales sin excepción alguna enumeran como principio general inspirador de las actuaciones en la materia el de la coordinación. Algunas leyes (Murcia, por ejemplo) asignan a la Administración de la Comunidad Autónoma la obligación o deber de coordinar las actuaciones de las Administraciones públicas entre sí y de éstas con los recursos de la iniciativa social. Sin embargo, la mayoría de las leyes de servicios sociales se limitan a citar el principio de coordinación entre todas las Administraciones públicas implicadas y la iniciativa privada, pero sin encomendar específicamente a la Administración autonómica una función coordinadora sobre las Entidades locales.

Además de incorporar la coordinación como principio programático, encontramos alguna concreta, aunque escasa, regulación al respecto. En efecto, las leyes de servicios sociales, de un lado, encomiendan a los Go-

²⁹ *Las relaciones interadministrativas de supervisión y control*, en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, Civitas, 2003, p. 438.

biernos autonómicos la coordinación de los diversos órganos de la Administración autonómica con actuaciones afines o complementarias, como son educación, sanidad, vivienda, etc. —después volveré sobre esto—, y, de otro, instrumentan la coordinación interadministrativa, por lo general, a través de la creación de órganos colegiados —Consejos— integrados por la Consejería competente en la materia y por representantes de las Entidades locales designados normalmente por la correspondiente Federación de municipios. Como consideración global, cabe señalar que las referidas leyes de servicios sociales son demasiado parcas en la normación de esta cuestión. No obstante, es de advertir también que la coordinación interadministrativa, más que de normas *ad hoc*, de lo que está necesitada es de una verdadera voluntad de coordinación por parte de los políticos y técnicos responsable en la materia. Quizás, hoy por hoy el único instrumento de coordinación entre las Administración autonómica y los entes locales venga de la mano de los programas de financiación y apoyo técnico a las entidades locales elaborados por las Administraciones autonómicas.

Hecha esta valoración global, creo que el tema de la coordinación de los sectores sanitario y de servicios sociales en la atención a las personas dependientes se merece unos comentarios puntuales.

Nuestra actual estructura demográfica con el progresivo e imparable envejecimiento de la población implica que los mayores de 65 años consumen el mayor porcentaje de los recursos sanitarios y del gasto sanitario³⁰. De ahí que sea una necesidad ineludible reorientar en parte el sistema sanitario hacia la atención de una población envejecida potenciando en todo lo necesario los servicios socio-sanitarios. A este importante sector de población hay que sumar otros grupos de «dependientes» como los enfermos mentales, los drogadictos, etc., sectores poblacionales cada vez más numerosos, que también necesitan de una asistencia socio-sanitaria, esto es, de una asistencia sanitaria y social plenamente cohesionada.

Empero, a pesar de las previsiones al respecto, es lo cierto que hasta el año 2004 la coordinación entre la sanidad y los servicios sociales ha sido insuficiente e, incluso, en algunos casos, inexistente. Creo que es algo inobjetable que la coordinación entre los Ministerios estatales o las Consejerías autonómicas ha sido históricamente muy débil, cuando no inexistente, hasta el punto de que puede considerarse utópica y, como tal, inalcanzable. Entre otras razones, todavía no se ha logrado la coordinación por la, a mi juicio, falta de voluntad política para establecer normativa-

³⁰ Según las estadísticas, los mayores de 65 años consumen el 30% del gasto de atención primaria, el 47% del gasto de atención especializada, y el 48,7% del gasto farmacéutico, y los mayores de 70 años consumen el 40% del total del gasto sanitario.

mente efectivos cauces de coordinación entre los servicios sociales y los sanitarios³¹.

Y si la coordinación entre las diferentes Consejerías de las Comunidades Autónomas (interior, sanidad, bienestar social, vivienda, etc.), en general, brilla por su ausencia, lo mismo puede predicarse de la coordinación entre estas Consejerías y las Entidades locales (Ayuntamientos, Mancomunidades de municipios), ello a pesar de que estas últimas tienen mucho que decir y hacer en este concreto campo de la atención a personas dependientes.

Cierto también que, conscientes el Estado y las Comunidades Autónomas de estos desajustes y del enorme desarrollo que precisa la atención socio-sanitaria a las personas dependientes, la Administración central y los servicios técnicos de las Comunidades Autónomas están elaborando e implementando planes integrales de asistencia socio-sanitaria y trabajan intensamente en aunar esfuerzos en los distintos niveles asistenciales para coordinarlos debidamente. Pero quizás no sea esto suficiente si no va acompañado de la integración de las estructuras organizativas cuando esta integración es factible y, en mi criterio, lo es en la mayoría de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, en el amplio campo de los servicios sociales, y en especial respecto de las personas dependientes, es imprescindible una convergencia de las competencias disgregadas que puedan unificarse, una eficaz coordinación de recursos de las Administraciones autonómicas y locales implicadas, un decidido apoyo de las instancias estatales, y una efectiva planificación y financiación de actuaciones. En esta línea me parece recomendable instaurar de forma estructural y normativa una coordinación entre los servicios de atención primaria locales y las Administraciones autonómicas. La ventajosa gestión común de los recursos propios de los servicios sanitarios y sociales pertenecientes a distintas Administraciones conviene se cristalice en órganos socio-sanitarios de Zona e, incluso, de Área, que garanticen la coordinación y cuando sea preciso la gestión común de los recursos en la atención a los dependientes.

³¹ Por ejemplo, la reciente Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en su artículo 14, dedicado a la prestación de atención socio-sanitaria, se limita a hacer una llamada a la adecuada coordinación de las Administraciones implicadas; convocatoria realmente carente de virtualidad y eficacia alguna. No pasa de ser una retórica declaración vacía de contenido.

5. LA COOPERACIÓN

A) CONSIDERACIONES GENERALES

En cualquier Estado compuesto, la cooperación o colaboración entre los diferentes centros de poder territoriales resulta imprescindible para mantener la coherencia del propio sistema. Partiendo de esta premisa y con apoyo en el artículo 145.2 de la Constitución, todos los Estatutos de Autonomía contemplan y regulan la posibilidad de que la respectiva Comunidad Autónoma formalice Convenios de cooperación con otra u otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de sus competencias. En el marco estatutario, por gestión y prestación de servicios ha de entenderse las funciones ejecutivas a desarrollar en la materia de que se trate. El ámbito propio de un Convenio de cooperación es, pues, la ejecución de una materia³². Como dice la STC 132/1996, el objeto de estos convenios es precisamente la vertebración del necesario principio de cooperación que sustenta el Estado Autonómico.

A su vez, el Título primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dedicado a las Administraciones públicas y sus relaciones, así pues, a fijar criterios organizativos básicos, asienta dichas relaciones interadministrativas en los principios de solidaridad, coordinación y cooperación. Y ciertamente, el ejercicio de dichos principios cohesiona un Estado autonómico. Cita también el principio de lealtad institucional como criterio rector que facilite la colaboración y cooperación entre las diferentes Administraciones públicas implicadas, si bien dicho título se centra exclusivamente en desarrollar técnicas de cooperación verticales, es decir, entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Por su parte, la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, dedica a la cooperación el artículo 57 que dice:

«Artículo 57. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

³² Sobre el ámbito de estos Convenios, entre otros trabajos, véase el de Pedro IBÁÑEZ BUIL, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, REALA, núm. 274-275, 1997, pp. 487 a 502.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.»

La Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, examinando la LRBR, analiza y determina el marco y alcance de la coordinación y cooperación interadministrativa, diferenciando ambas técnicas, en los siguientes términos:

«f) Junto a ello, no puede tampoco olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada. No hay lugar, por ello, a afirmar la falta de cobertura competencial de la L. R. B. R. L. en este extremo, por cuanto en el art. 58.1 no se instrumenta, en sentido estricto, una “coordinación general”, que, como ha dicho reiteradamente este Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias —entre otras SSTC 32/1983, de 28 de abril, F. J. 2.º, 80/1985, de 4 de julio, F. J. 2.º y 27/1987, de 27 de febrero, F. J. 5.º— y que, por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial, sino que lo que se manifiesta es la idea misma de cooperación entre las diversas instancias públicas. La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la L. R. B. R. L., dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas.

En el caso que ahora nos ocupa, las fórmulas orgánicas previstas responden a la idea de articular foros permanentes de relación entre las distintas Administraciones públicas, lo que explica que esos órganos de colaboración fundamentalmente asuman un carácter deliberante o consultivo. No son en definitiva, estrictas técnicas de coordinación las que se prevén, si bien los resultados que se pretenden alcanzar se orientan también a hacer efectiva la exigencia constitucional de coordinación en la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1 de la Cons-

titudión). Por ello, no es preciso localizar norma específica atributiva de competencia para que la LRBRL haya podido legítimamente prever, con carácter general, la creación e institución de estos órganos de colaboración..»

En definitiva, elemento esencial de la cooperación es su voluntariedad, así destacada en la legislación, voluntariedad que se traduce en la utilización de fórmulas paccionadas o negociadas, de las que son clara expresión los convenios y los consorcios. La ciencia administrativa sistematiza las posibles técnicas cooperativas en dos ámbitos: orgánico y funcional. Mediante la técnica orgánica las Administraciones implicadas crean órganos administrativos de carácter deliberante o consultivo. Mediante la técnica funcional se formalizan acuerdos o convenios con el objeto de realizar actuaciones conjuntas y unitarias en la materia de que se trate. La elaboración y ejecución de planes conjuntos es una de las técnicas de cooperación funcional.

B) LA COOPERACIÓN EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES

Descendiendo ya a la materia Acción Social, significar que las respectivas leyes autonómicas reguladoras de esta materia, junto a los principios de descentralización, participación y coordinación a los que ya me he referido, incorporan también el de cooperación o colaboración. Además de establecerlo como principio programático, la mayoría de las leyes dedican al menos un artículo a regular la cooperación o colaboración entre las Administraciones públicas. Estos artículos hacen una referencia genérica a la utilización de cualquiera de los instrumentos de cooperación permitidos por el ordenamiento jurídico-administrativo, y, en particular, enumeran como técnicas cooperativas las subvenciones, los convenios de colaboración o cooperación, los Consorcios de gestión y las Mancomunidades de municipios. Veamos sucintamente estos tres últimos instrumentos cooperativos.

El régimen de los Convenios de colaboración interadministrativos o interlocales queda excluido de la legislación de contratos. Tal régimen ha de buscarse en la propia legislación de régimen local. Se conforman estos convenios administrativos como una técnica de administrar, siendo la idea de colaboración el eje central caracterizador de la figura. Siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2003 —RJ 6345— podemos fijar el alcance y régimen de tales Convenios de colaboración, según las siguientes notas:

- a) Aunque tienen estos Convenios ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto corresponden a una concurrencia de voluntades

coincidentes sobre determinados objetivos orientados a una específica finalidad, rebasan o exceden el específico concepto del contrato.

- b) Estos Convenios no pueden suponer alteración o renuncia de las propias competencias legalmente atribuidas, límite que recoge el artículo 8 de la ley 30/1992, cuyas previsiones para los convenios de colaboración (Gobierno de la Nación y órganos de las Comunidades Autónomas) contenidas especialmente en este precepto y en el artículo 6, sirven para integrar como derecho supletorio, el régimen de los convenios de colaboración de las Entidades locales.

En cuanto a los Consorcios, el artículo 87 LRBRL dispone que «Las Entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas.» Se vincula, pues, esta figura organizativa, de una parte, a la colaboración económica, técnica y administrativa entre las diversas Administraciones y, de otra, con la gestión de servicios locales de interés común a varias Administraciones públicas. Nótese que respecto de la iniciativa privada la limita a la de sin ánimo de lucro. Son notas características de su régimen jurídico la voluntariedad y la posibilidad de integrarse con Administraciones de distinto nivel y con entidades privadas sin ánimo de lucro³³. La figura del Consorcio, que conviene se fundamente en un convenio previo, implica a los órganos de gestión de las Administraciones públicas que han decidido realizar en común actuaciones propias de gestión, para lo que crean un órgano mixto, si bien el ejercicio conjunto de sus competencias no altera la distribución de las mismas entre las partes³⁴.

Finalmente, la Mancomunidad de municipios para la gestión de obras o servicios públicos de competencia municipal. Se trata de un ente instrumental mucho mejor perfilado y estudiado por la legislación y la doctrina y, por ello, bastante más utilizado que los Consorcios. De ahí que sobre aquí exponer su régimen jurídico. Únicamente significar que esta figura asociativa es bastante utilizada para la gestión de los servicios sociales de base o comunitarios.

De todas estas fórmulas de cooperación para lograr la unidad de actuación, en mi criterio, merece la pena destacar y usar las de Consorcios para

³³ J. I. MORILLO VELARDE, *Mancomunidades y Asociaciones de Entidades Locales*, Tratado de Derecho Municipal, tomo I, Civitas, 2003, p. 1133.

³⁴ Sobre la naturaleza y régimen de los consorcios véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1999 —RJ 4692—.

el ámbito interadministrativo y Mancomunidades para el interlocal. Desde luego, cabe procurar la debida coordinación creando al efecto los órganos de colaboración de la Administración autonómica con las entidades locales a que se refiere el artículo 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, pero en la medida en que estos órganos sólo pueden desempeñar funciones de carácter consultivo o deliberante, no creo que esta vía de colaboración sea muy efectiva. Más lo es, a mi juicio, tender a la integración de servicios y actuaciones creando al efecto órganos consorciales de gestión o mancomunidades de municipios.