CAPÍTULO 3

Configuración de los servicios de protección y atención a las personas mayores: el papel de los municipios

1. La relación entre las competencias autonómicas y las competencias locales en la prestación de los servicios sociales

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

de la parte de la materia cuya gestión les corresponde, sí en todo caso desde la perspectiva de la calidad de las competencias que tienen efectivamente atribuidas[1]. En todo caso, estas afirmaciones hay que entenderlas hechas en términos generales, porque, claro está, hay importantes matices que tienen en cuenta la dimensión del tamaño del municipio y su capacidad de prestación de servicios sociales. El carácter heterogéneo de los municipios de la comunidad autónoma desde la perspectiva de su tamaño y capacidad prestacional es una circunstancia tomada en consideración por el legislador autonómico. Las leyes autonómicas contemplan por ello la posibilidad de que las competencias relativas a la prestación de los servicios citados sean ejercidas, bien por los propios municipios directamente, o bien a través de alguna fórmula de cooperación intermunicipal, así como la eventual intervención subsidiaria por parte de entidades locales supramunicipales, como la comarca o la provincia, o, incluso, de la propia comunidad autónoma, en caso de municipios de reducida capacidad prestacional[2].

De forma genérica, entre los servicios sociales más importantes que se prestan por la Administración local en favor de los mayores se encuentran:

- Servicios de asistencia domiciliaria: se trata de servicios que proporcionan atención a domicilio para aquellas personas mayores con dificultades para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Estos servicios permiten que las personas mayores permanezcan en sus hogares el mayor tiempo posible, lo que favorece su bienestar personal y social.

- Centros de día y residencias: los centros de día ofrecen un espacio donde las personas mayores pueden realizar actividades sociales y de ocio durante el día, lo que les permite continuar viviendo en sus domicilios. Las residencias, por otro lado, proporcionan alojamiento permanente a aquellas personas mayores que ya no pueden seguir viviendo de forma independiente.

- Teleasistencia: los servicios de teleasistencia facilitan asistencia inmediata las 24 horas del día mediante el uso de tecnologías de comunicación. Permiten a las personas mayores que viven solas sentirse apoyadas y seguras en sus hogares.

1. Arroyo y Domínguez (2012: 81); Velasco Caballero (2012: 110-111); Ramos Gallarín (2010: 197-198, 202-203).

2. Arroyo y Domínguez (2012: 80-81), con análisis y cita de normativa autonómica de las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Cataluña y Madrid. El impacto del tamaño y de la diversidad socioeconómica y demográfica municipal en estas prestaciones también en Ramos Gallarín (2010: 203-206, 208-209, 212-213).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

- Transporte adaptado: el transporte adaptado facilita el desplazamiento de las personas mayores que tienen dificultades de movilidad, lo que les permite acceder a recursos y servicios comunitarios. Este tipo de iniciativas fomentan la participación e inclusión social de los mayores en las áreas rurales.

Las competencias transferidas a los municipios por el legislador autonómico en materia de servicios sociales son relativamente poco extensas desde el punto de vista de los concretos intereses públicos a cuya tutela sirve su ejercicio y, sobre todo, de reducida intensidad a la vista de las concretas funciones o potestades en las que se concretan[3]. Por un lado, a los entes locales se atribuye con carácter general la prestación de servicios básicos o de atención primaria, entre los cuales destacan las actividades propias del profesional de referencia (información, orientación, asesoramiento, prevención, detección y diagnóstico de situaciones de necesidad) y dos servicios que se prestan dentro y fuera de Sistema de Atención y Ayuda a la Dependencia (SAAD)[4], como son la ayuda a domicilio y la teleasistencia, mientras que la atención especializada permanece en manos de la Administración autonómica, sin perjuicio de que se pueda acordar mediante convenio u otro instrumento de cooperación la creación y el mantenimiento de algunos equipamientos propios de ese nivel de atención por parte de municipios concretos. Por otro lado, las funciones atribuidas en relación con la atención primaria se limitan a la gestión de los servicios correspondientes, esto es, a su organización y a la realización material de las prestaciones, mientras que su ordenación normativa y su planificación corresponden a la comunidad autónoma, que mantiene por ello numerosas técnicas de intervención y control sobre la actividad de los entes locales. De este modo, la comunidad autónoma se encuentra en condiciones de programar muy intensamente la actuación municipal en este ámbito[5].

3. El carácter limitado de esas competencias que se reconocen a los municipios deriva de dos elementos. En primer lugar, porque unas veces se atribuyen de forma puramente compartida con la propia comunidad autónoma. Y en segundo lugar, por los controles autonómicos a los que se ven sometidas (parámetros, controles e intervenciones autonómicas): catálogo de prestaciones; mapa de servicios (configurado por medio de "zonas" o "áreas básicas" de atención primaria); fijación de "criterios generales y modelos de intervención"; poderes de reglamentación de las prestaciones, poderes de control. En este sentido, Velasco Caballero (2012: 110-111). Estas ideas también expuestas en Arroyo y Domínguez (2012: 80).

4. Los entes locales "participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye" (art. 12 LAPAD, Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia).

5. Así, en lo que atañe a las tareas propias de la gestión del SAAD ha de tenerse en cuenta, en primer término, que la regulación de los procedimientos administrativos de valoración y

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

Un nuevo ejemplo de prestación de carácter social en la que los municipios desempeñan un papel de mero colaborador, pero sin capacidad de decisión, lo tenemos en el modelo que se ha ido configurando para el reconocimiento por parte del Estado del ingreso mínimo vital (aprobado por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, ahora Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital). El ministro de Seguridad Social, en sus declaraciones públicas de abril y mayo de 2020, apuntaba ya que esta prestación sería gestionada por el Ministerio de Seguridad Social (que también diseña los requisitos, condiciones y procedimiento de otorgamiento de esta prestación), pero contando con la información y el seguimiento de los ayuntamientos, porque, por proximidad, son los que están en condiciones de ayudar (y, sobre todo, localizar) los casos de personas excluidas y vulnerables. Igualmente, indicaba que habría un "itinerario de inclusión", para ayudar a estas personas a salir de su situación. Aquí también tienen un papel importante los ayuntamientos: de información y seguimiento, para colaborar con la Seguridad Social. En términos parecidos, ya en las comunidades autónomas existe una prestación o ayuda de renta mínima, con un modelo de gestión similar, en el que los ayuntamientos juegan un papel de colaboradores en hacer efectiva una prestación que no es propia, sino que es autonómica[6]. Aunque circuló un borrador del Decreto-ley que establecía que serían "las áreas de servicios sociales de los ayuntamientos" las encargadas de realizar las gestiones administrativas y evaluar los requisitos de los solicitantes, finalmente el art. 22.1 del Real Decreto-ley

prescripción de los servicios correspondientes, incluyendo el modo en que intervienen en ellos los municipios, corresponde a la comunidad autónoma; así como, en segundo lugar, que la planificación y la reglamentación de las concretas prestaciones del sistema cuya realización corresponde a los municipios también permanece en manos de la comunidad autónoma. Arroyo y Domínguez (2012: 80).

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

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

20/2020 estableció que la competencia para el reconocimiento y el control de esta prestación económica de la Seguridad Social corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, sin perjuicio de que, cuando suscriban el oportuno convenio (en los términos previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, las comunidades autónomas y entidades locales puedan iniciar el expediente administrativo. Igualmente, en el marco de dicho convenio suscrito con el Instituto Nacional de Seguridad Social, podrá acordarse que, iniciado el expediente por la respectiva Administración, la posterior tramitación y gestión previas a la resolución del expediente se efectúe por la Administración que hubiere incoado el procedimiento (esto es, podría ser la Administración autonómica o la local, según lo que se establezca en el convenio correspondiente). Además, la Ley 19/2021 establece un mandato de cooperación administrativa en el ejercicio de las funciones de supervisión (art. 29) y estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital mediante cooperación y colaboración para la inclusión social de las personas beneficiarias con otras Administraciones públicas (incluyendo las entidades locales, por supuesto), las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como con las entidades del Tercer Sector de Acción Social (art. 31). Con el fin de intensificar las relaciones de cooperación, mejorar la eficiencia de la gestión de la prestación no contributiva de ingreso mínimo vital, así como facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, mediante la asistencia recíproca y el intercambio de información, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o, en su caso, la Administración de la Seguridad Social podrán celebrar los oportunos convenios, o acuerdos, o cualquier otro instrumento de colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales (art. 32). Sin perjuicio de estos mecanismos de colaboración, en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 20/2020, el Gobierno establecía que "estudiará a partir de 2021 la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión de la prestación del ingreso mínimo vital". Esto es a salvo de lo previsto en la disposición adicional quinta, que establece un régimen especial de aplicación en los territorios forales (País Vasco y Navarra), que, "en razón de la especificidad que supone la existencia de haciendas forales", asumirán, en su ámbito territorial, las funciones y los servicios correspondientes que en este real decreto-ley se atribuyen al Instituto Nacional de la Seguridad Social[7]. Pues bien, el Real Decreto-ley 8/2023, de 27

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

de diciembre, modifica la disposición adicional cuarta y establece que "las comunidades autónomas de régimen común" podrán también asumir, en su ámbito territorial, la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, que incluya la iniciación, tramitación, resolución y control por parte de la comunidad autónoma, mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración del Estado. En resumen, y como ya se anunciaba al inicio, estamos, una vez más, ante un supuesto en el que, pudiendo tener un mayor protagonismo la Administración municipal, el legislador (estatal, en este caso) la relega a un papel de mera colaboradora, inicialmente del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y, paulatinamente, de las comunidades autónomas, que, según la última reforma de finales de 2023, serán las que podrán asumir las competencias en este ámbito.

Por último, se debe destacar que sin duda, en este contexto organizativo, cobran un gran protagonismo los instrumentos para articular las relaciones interadministrativas[8]. Por tratarse de una red de Administraciones públicas con competencias propias en materia de atención a la dependencia, la ordenación y gestión del SAAD implica a los tres niveles de gobierno (además de a actores privados) y, por todo ello, descansa inevitablemente en el empleo de mecanismos de cooperación y coordinación. Las principales técnicas de coordinación contempladas en la legislación autonómica de servicios sociales son las relativas a la creación de órganos de coordinación y a la planificación de los servicios sociales. Y las leyes autonómicas contemplan también el uso de instrumentos voluntarios de cooperación interadministrativa para la realización de las diversas tareas relacionadas con la gestión del sistema público de servicios sociales, incluyendo el establecimiento por convenio de fórmulas de gestión conjunta de los servicios y la creación de entes de gestión por medio de consorcios, de mancomunidades de municipios o de otras modalidades legalmente establecidas. Con todo, la técnica de cooperación más relevante es el convenio administrativo. Usualmente, las relaciones entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos se canalizan a través de un convenio ordinario de servicios sociales para

8. El análisis empírico que realizan Egea y Navarro (2019: 71) muestra la concentración del apoyo financiero y técnico que reciben los municipios desde la Administración autonómica. Por el contrario, en un 76 % de los casos (16/21 de los municipios analizados), los ayuntamientos afirman que no obtienen ningún tipo de apoyo por parte de los niveles de gobierno superiores (Unión Europea y Gobierno central). Esta situación contrasta con el diseño programático que de la política de mayores se realiza en las distintas estrategias, nacional y regional, en las que la cooperación interadministrativa desempeña un papel clave. Aunque, por supuesto, el Estado, igualmente vinculado por el mandato de actuación en este ámbito que impone el art. 50 CE, también puede conceder directamente subvenciones a los municipios con distintas finalidades, como la construcción de residencias o centros de atención a personas mayores, o iniciativas o proyectos de acción social en favor de personas mayores.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

articular la financiación, que es compartida entre la comunidad autónoma y ayuntamientos (allí donde estos se encargan de la prestación de los servicios sociales). Rasgos generales de estos convenios de servicios sociales es que se otorgan en función del número de habitantes y dejan un cierto espacio al ayuntamiento, que decide en qué gastarlo concretamente, según sus necesidades (por ejemplo: ampliación de ayuda a domicilio, menús, más personal para atender y valoración de necesidades)[9].

2. Las prestaciones que integran la acción municipal en favor de los mayores

Como se ha mostrado en los apartados anteriores, a partir del mandato constitucional que se impone a todos los poderes públicos de protección de los mayores, desde el punto de vista competencial, su concreción en la legislación estatal y autonómica en materia de servicios sociales a mayores responde a un modelo descentralizado en favor de las comunidades autónomas, pero, al mismo tiempo, fuertemente interrelacionado con las Administraciones locales. En la realidad, las entidades locales mantienen un papel protagonista (aunque más de prestador que de definidor o diseñador) en las políticas públicas de servicios a los mayores. En efecto, bien sea mediante el ejercicio de las competencias propias (del art. 25.2 LBRL), o mediante competencias delegadas (por parte de las comunidades autónomas), o competencias distintas de las propias, las corporaciones locales mantienen su importante función de atención a los colectivos objeto de acción social, entre los que se encuentran los mayores, con una diversidad de prestaciones o servicios que se prestan desde la Administración municipal.

Dentro de la amplia categoría de los servicios sociales, suele distinguirse entre prestaciones económicas o dinerarias y técnicas o de servicio. Algunas leyes autonómicas sobre servicios sociales acogen esta distinción, mientras otras establecen una clasificación triple entre prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas, o técnicas, económicas y materiales[10]. También encontramos una distinción, en lo que se refiere a actuaciones concretas llevadas a cabo por cada municipio en el ámbito de la gestión del envejecimiento, entre lo que se puede denominar "atención social" y lo que constituye "promoción social". Desde el ámbito municipal, se presta un mayor apoyo institucional a las actividades de atención social que se centran en el apoyo a la mejora de las condiciones de vida, frente a las actividades

9. El análisis de las relaciones interadministrativas y su previsión en la normativa autonómica, en Arroyo y Domínguez (2012). También sobre financiación de estos servicios. Y por último, sobre los convenios, Velasco Caballero (2012).

10. Rodríguez de Santiago (2007: 95-96). Sobre esta cuestión ver Castillo Abella (2020b: 460).

de promoción social. La tendencia ha sido la del aumento de las actividades propias de cada municipio como acciones informativas y comedores para personas mayores, frente a un descenso de las actividades con colaboración intergubernamental como los centros de día y las residencias y hospitales geriátricos[11]. Las actividades de promoción social, a pesar de representar un porcentaje menor en lo que se refiere al grueso de actividades municipales, han experimentado, en general, un paulatino aumento relativo[12].

Dejando de lado las modalidades de las formas de gestión (públicas o de colaboración de los sujetos privados con las Administraciones competentes)[13], hacemos referencia aquí a las prestaciones concretas que se realizan por los municipios (a través de cualesquiera formas de gestión) en favor de los mayores[14]. Podemos encontrar en muchos ayuntamientos planes de acción social, o como se hayan querido denominar en cada caso, elaborados con más o menos formalización por parte de las corporaciones locales, bien en general, o bien específicamente referidos a la protección de los mayores. Lógicamente, estas actuaciones locales varían mucho según el tamaño y las necesidades de los municipios, pero comparten elementos comunes. Así, en general, en el ámbito rural se puede afirmar que las personas

11. Estos datos, referidos al período 2010-2016, en Astier *et al.* (2018: 81-82), en el contexto de las consecuencias derivadas de la crisis económica de 2008, que supone un cambio de presupuestos, prioridades y demandas sociales, así como en las respuestas institucionales a la gestión pública del envejecimiento. En concreto, estos autores concluyen que los municipios, en su estrategia para desarrollar la gestión del envejecimiento, experimentan un cambio, apostando por la disminución paulatina de la ayuda a la dependencia en favor de la promoción de acciones en línea con el envejecimiento activo. En el caso de la atención a personas mayores en situación de dependencia, esta pasó de representar un 76,3 % de los principales objetivos de trabajo en materia de personas mayores a un 49,4 %. Sin embargo, en el caso de la promoción de actuaciones para el envejecimiento activo y saludable, estas pasaron de representar un 8,6 % de los objetivos, a representar un 23,0 % en el mismo intervalo de 6 años. En lo que se refiere a estructuras y recursos que los municipios destinan a las personas mayores, se ha visto una disminución tanto de estructuras como de recursos, motivada, en principio, por la crisis económica. Sin embargo, de acuerdo con los datos, esta disminución de los recursos destinados a servicios a personas mayores se ha ido recuperando poco a poco a partir de 2014. En este sentido, en lo referente al presupuesto destinado por los municipios a la gestión del envejecimiento, mientras que en 2014 el presupuesto tan solo había aumentado un 27,8 %, en 2016 el aumento fue de un 50,6 %.

12. Igualmente, Astier *et al.* (2018: 82). Dentro de las actividades de promoción social, por ejemplo, actividades sociales y de relación con el entorno, como los llamados huertos urbanos, han experimentado un aumento relevante desde que en 2010 un 23,1 % de municipios realizaba este tipo de actividades; en 2016 ya eran un 54,0 % de los municipios los que ponían en práctica estas actividades.

13. Sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales, por todos, López de Castro García-Morato (2017); López de Castro y Ortega (2024).

14. Sobre esta cuestión ver Castillo Abella (2020b: 460), con cita de normativa autonómica entre la que es habitual que se indique que las prestaciones económicas no puedan ser gestionadas por privados, pero que permiten esta posibilidad para las prestaciones de servicio-materiales. Así sucede, por ejemplo, en el caso de las residencias de mayores.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

mayores tienen necesidades específicas ligadas a la ausencia de servicios[15]: la dispersión de la población es un obstáculo para garantizar la proximidad de los servicios, que sí puede asegurarse en el entorno urbano[16], lo que puede inclinar las necesidades, por ejemplo, hacia los centros residenciales, en lugar de los servicios de atención domiciliaria.

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, las competencias transferidas a los municipios por el legislador autonómico en materia de servicios sociales son relativamente poco extensas y, sobre todo, de reducida intensidad a la vista de las concretas funciones o potestades en las que se concretan. El carácter limitado de esas competencias que se reconocen a los municipios deriva de dos elementos. En primer lugar, porque unas veces se atribuyen de forma puramente compartida con la propia comunidad autónoma. Y, en segundo lugar, por los controles autonómicos a los que se ven sometidas (parámetros, controles e intervenciones autonómicas): catálogo de prestaciones; mapa de servicios (configurado por medio de "zonas" o "áreas básicas" de atención primaria); fijación de "criterios generales y modelos de intervención"; poderes de reglamentación de las prestaciones, poderes de control[17].

Así, las funciones atribuidas a los municipios en relación con la atención primaria se limitan a la gestión de los servicios correspondientes, esto es, a su organización y a la realización material de las prestaciones, mientras que su ordenación normativa y su planificación corresponden a la comunidad autónoma, que mantiene por ello numerosas técnicas de intervención y control sobre la actividad de los entes locales. De este modo, la comunidad autónoma se encuentra en condiciones de programar muy intensamente la actuación municipal en este ámbito[18].

Un ejemplo de esto lo podemos ver en lo que atañe a las tareas propias de la gestión del SAAD. Ha de tenerse en cuenta, en primer término, que la regulación de los procedimientos administrativos de valoración y prescripción de los servicios correspondientes, incluyendo el modo en que intervienen en ellos los municipios, corresponde a la comunidad autónoma; así como, en segundo lugar, que la planificación y la reglamentación de las concretas prestaciones del sistema cuya realización corresponde a los municipios también permanecen en manos de la comunidad autónoma, en

15. García-González y Rodríguez-Rodríguez (2005: 22-33).
16. Abellán *et al.* (2015).
17. En este sentido, Velasco Caballero (2012: 110-111). Estas ideas, también expuestas en Arroyo y Domínguez (2012: 80).
18. Arroyo y Domínguez (2012: 80).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

los trámites más relevantes que integran el procedimiento dirigido a la valoración de la situación de dependencia y al reconocimiento del derecho. Entre ellos, destaca el informe social que elaboran los equipos y profesionales de los servicios sociales de atención primaria. Más allá de este informe, los municipios no intervienen en la valoración de la dependencia, ni en la propuesta de grado y nivel ni, en fin, en la resolución sobre reconocimiento del derecho, lo cual, lejos de ser una anomalía, es coherente con el hecho de que esas actividades trascienden los límites de los servicios sociales básicos, que, según ya se ha señalado, son el ámbito característico de las competencias propias del municipio de conformidad con la legislación autonómica sobre servicios sociales. Puede darse una mayor intervención municipal en estas tareas administrativas pertenecientes al SAAD, de acuerdo con las dos alternativas siguientes. La primera alternativa consiste en la delegación del ejercicio de las competencias correspondientes a municipios que tengan una cierta capacidad prestacional, ya sea en virtud de las previsiones generales contenidas en la legislación de régimen local y en la propia legislación autonómica sobre servicios sociales, o en virtud de las previsiones sobre reasignaciones competenciales a favor de municipios de régimen singular (como Barcelona o Madrid). Y la segunda alternativa, que es la empleada, por ejemplo, en Cataluña, consiste en encomendar la aplicación del baremo a equipos de valoración integrados en consorcios territoriales formados por la Administración de la comunidad autónoma y diversos entes locales. Esta segunda opción es la que es más interesante para municipios que no sean tan grandes, y permite explorar estar forma de organización de la cooperación interadministrativa dando entrada, según los casos, a municipios, a mancomunidades de municipios o, incluso, a provincias[19]. En todo caso, no parece que pueda ser aplicable a los municipios más pequeños tampoco y con escasos medios materiales y personales.

En coherencia con lo anterior, en cuanto a las prestaciones concretas, a los entes locales se atribuye con carácter general la prestación de servicios básicos o de atención primaria. La atención especializada, sin embargo, permanece en manos de la Administración autonómica, sin perjuicio de que se puedan acordar mediante convenio u otro instrumento de cooperación la creación y el mantenimiento de algunos equipamientos propios de ese nivel de atención por parte de municipios concretos.

Entre las prestaciones integrantes de la atención primaria, destacan las actividades propias del profesional de referencia (información, orientación, asesoramiento, prevención, detección y diagnóstico de situaciones de nece-

19. Arroyo y Domínguez (2012: 80).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

sidad) y dos servicios que se prestan dentro y fuera de Sistema de Atención y Ayuda a la Dependencia (SAAD), como son la ayuda a domicilio y la teleasistencia, de conformidad con lo previsto en el art. 12.1 LAPAD (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia), que establece que los entes locales "participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye". El art. 12.2 LAPAD añade que "las Entidades Locales podrán participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga".

Los dos servicios más utilizados son el SAD y el de teleasistencia. El SAD se utiliza, mayoritariamente, por personas mayores de 80 años o más (69 % en 2018 a nivel nacional). La teleasistencia es el segundo servicio domiciliario más extendido, y el 67,4 % de los usuarios de este servicio en 2018 también tenían más de 80 años[20]. Ambos servicios están orientados a asistir a las personas mayores en su domicilio, en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Estos servicios domiciliarios se complementan con otros que también pueden ser a domicilio, como los de lavandería, podología, o el servicio de comida a domicilio. Todo ello es una muestra de que, en general, estos servicios de atención primaria se orientan a favorecer que las personas mayores puedan permanecer en sus hogares, respondiendo a corrientes que promueven programas de acompañamiento al envejecimiento activo y saludable en el propio hogar, los llamados "*aging in place*" (envejecer en casa): consiste en dar apoyo a las personas mayores que desean continuar viviendo de forma independiente en lugar de trasladarse a un entorno residencial[21]. Así se afirma en un texto de Naciones Unidas de 2007[22]: "los países desarrollados tienen que ampliar la prestación de cuidados oficiales a largo plazo para las personas mayores, incluida la vida en centros especializados, y organizar servicios alternativos para que las personas mayores puedan envejecer en su hogar si así lo desean".

El servicio de ayuda a domicilio tiene como objetivo atender a las personas en sus necesidades de la vida diaria (art. 23 LAPAD). En España tiene

20. Informe "Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España", del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible *online* en imserso.es). Sobre esto, Díez Sastre (2020b).

21. Chinchilla Peinado (2019, 2020a); Maragall Garrigosa (2018: 35-36); Astier *et al.* (2018); Díez Sastre (2020b); Velasco Caballero (2020b).

22. Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (2007: 9).

un carácter más social y menos ligado a la sanidad que los programas que se desarrollan en otros países bajo la denominación *home care*, y sus destinatarios son personas mayores que viven solas, frágiles, sin deterioro cognitivo, que sufren problemas geriátricos con repercusiones en la capacidad funcional, mostrando dependencia leve para las actividades básicas de la vida diaria[23].

El servicio de teleasistencia, por su parte, facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento (art. 22 LAPAD). En el ámbito rural, se ha experimentado en los últimos años con estos servicios, que complementen al SAD, gracias a la creación de centros rurales polivalentes[24].

Ya fuera del domicilio, la atención a las necesidades de los mayores se presta a través de los centros de día y de noche, a los que se trasladan aquellas personas que requieren de un cuidado especial (oxígeno, sonda, curas frecuentes) o de atención por más tiempo o dependencia para las actividades básicas, que no se puede cubrir con el SAD y la teleasistencia. Su objetivo es ofrecer una atención integral durante el período diurno o nocturno, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores (art. 24.1 LAPAD). Aunque los usuarios suelen presentar demencia y existen centros especializados en la atención a personas con demencia, la mayor parte de estos centros atiende conjuntamente a mayores con y sin demencia que presentan dependencia moderada o grave y con apoyo familiar adecuado[25].

Distintos objetivos tienen los conocidos como "centros de mayores", que son un lugar de encuentro y relación social, ocio activo y esparcimiento para mayores, además de también cubrir otras necesidades asistenciales fuera del domicilio y a precio reducido: instalaciones de cafetería, servicio de comedor, peluquería, podología, según los centros. Estos centros de mayores son un híbrido entre un servicio puramente asistencial y la prestación de otros servicios que se incluyen dentro de los programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable, cada vez más extendidos, como ya se ha señalado al principio de este trabajo. A partir de este paradigma, los Gobiernos locales promueven o gestionan una variedad de

23. Iglesias *et al.* (2018: 419).
24. Martínez y Díaz (2009).
25. Iglesias *et al.* (2018: 419).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

servicios (desde el fomento de las actividades de ocio y cultura a servicios de atención domiciliaria, ya vistos) con el objetivo de garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica[26].

A pesar de que hay iniciativas propiamente locales, ciertamente estas infraestructuras han tendido a ubicarse preferentemente en las ciudades intermedias o las grandes ciudades[27]. En las últimas décadas las comunidades autónomas con mayores problemas de despoblación fomentan su ubicación en el medio rural. En este sentido, un ejemplo muy gráfico lo constituye el art. 44 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, que incluye unas medidas de promoción de la activación de recursos residenciales adaptados al medio rural. En concreto, expuestas de forma esquemática, las siguientes: a) el acceso a un recurso de atención residencial, a menos de 40 kilómetros de su hogar, en núcleos de población de zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, para que las personas mayores puedan permanecer en su entorno y evitar el desarraigo; b) medidas de acción positiva hacia los centros o recursos ubicados en las zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación, estableciendo criterios de preferencia para la adjudicación de plazas en dichas zonas; c) la adaptación o la creación de nuevos servicios adecuados para atender las necesidades específicas de las personas mayores que viven en municipios pequeños o afectados por la despoblación (centros multiservicios, unidades específicas de alojamiento y convivencia, viviendas con apoyos o supervisadas, servicios itinerantes y cualquier dispositivo); d) otros tipos de residencia o convivencia en el ámbito rural para las personas mayores que tienen dificultades para permanecer en su domicilio o carecen de este o no reúne las condiciones básicas de habitabilidad o accesibilidad, como son las viviendas tuteladas o colaborativas, las pequeñas unidades de convivencia o las familias acogedoras.

Este tipo de medidas autonómicas no solo constituyen un instrumento de atención y mejora de la calidad de vida de los mayores en el ámbito rural, sino también un instrumento de creación de empleo que permite fijar a la población en esos territorios. Con todo, la realidad es que su implantación

26. Domínguez Martín (2020b: 80-81).

27. Cañal-Fernández y Álvarez (2022), que muestran la importancia de las infraestructuras y la presencia de una ciudad de tamaño medio en el municipio para fijar la población en el campo.

es aún limitada. Y además, como se ha señalado, también desde los municipios pequeños se plantean iniciativas de este tipo como una solución para atender a su población mayor en cercanía y en su entorno habitual, además de como una acción más para fijar población y para crear empleo en la propia localidad.

Por último, entre las acciones que los municipios tienen que abordar en este ámbito se incluye la coordinación de las donaciones o las acciones e iniciativas que se ofrecen desde la sociedad civil, el tercer sector o el voluntariado, con la actividad de prestaciones sociales de las entidades locales, con el fin de servirse de la experiencia o bienes y servicios aportados por estos colectivos o iniciativas[28]. Esto incluye la posibilidad de explorar las reservas o las vías no contractuales admitidas por la Ley de Contratos del Sector Público (para los llamados contratos de servicios a las personas) y que se han puesto en marcha en distintas comunidades autónomas para concertar específicamente servicios sociales con grupos vulnerables[29]. Una adecuada alianza con el tercer sector[30] sirve para evitar la duplicación de ayudas y, sobre todo, llegar mejor a los colectivos más vulnerables, intentando, así, evitar la existencia de personas que queden desprotegidas. La eficiencia del sistema de ayudas locales requiere articular canales de información, así como una adecuada o mínima financiación de las actuaciones que asume el tercer sector.

3. En especial, los problemas de vivienda que afectan a las personas mayores y su vinculación con la despoblación

3.1. Cuestiones problemáticas centrales en materia de vivienda: previsión en los instrumentos internacionales y proyección nacional

Parece que podemos afirmar fuera de toda duda que el acceso a un alojamiento se incluye entre los aspectos básicos para los ciudadanos de todo el mundo[31]. La aprobación de reformas normativas, destacadamente la Ley de Vivienda de 2023, y los anuncios de medidas por parte de los diferentes líderes de todas las fuerzas políticas del espectro ideológico de nuestro país, sitúan en los primeros puestos de la agenda política es-

28. Navarro Gómez (2020), en su análisis de las diversas actividades emprendidas por las entidades locales, afirma que se han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación.

29. Sobre esta cuestión, con más detalle, Domínguez Martín (2019); Domínguez y Chinchilla (2019).

30. Ortega Bernardo (2020).

31. Guillén Navarro (2022: 66).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

pañola el problema de acceso a la vivienda de amplios colectivos de la población. Especialmente ante la inminencia del calendario electoral[32], se ha advertido y se ha puesto de manifiesto la importancia y la potencialidad de la maquinaria pública para la realización de las líneas de actuación gubernamentales en la provisión de vivienda y como facilitadora del acceso a la misma.

En el momento presente, las dificultades de acceso a la vivienda, por la escasez y el encarecimiento tanto de viviendas en propiedad como de viviendas en alquiler, encuentran un lugar protagonista en la agenda mediática, política y social. Esto tiene, además, distintas manifestaciones y una especial proyección en otros problemas derivados o vinculados con la dificultad de acceso a la vivienda. Entre ellos, podemos incluir la vinculación con la despoblación de extensos territorios de ámbito rural y las dificultades de accesibilidad y los problemas residenciales de las personas mayores.

En cuanto a la acción pública en materia de vivienda, las restricciones económicas derivadas del principio de estabilidad presupuestaria están en el origen de la drástica caída en la producción de vivienda protegida que, en el actual mercado inmobiliario en España, ha dado lugar a una verdadera situación de emergencia habitacional para muchas personas, fundamentalmente en las grandes conurbaciones[33]. Los diferentes Gobiernos, en los tres niveles, han dejado que en los últimos años, y especialmente durante la crisis económica, haya sido el propio mercado el que desempeñara el papel activo en la solución de los problemas de la vivienda[34], incluso a través de la venta a los fondos de inversión de parte de los parques públicos de vivienda[35]. Las viviendas sociales han dejado de ser así un factor contracíclico y regulador del mercado de la vivienda[36], por lo que no han servido para disminuir las desigualdades sociales[37].

32. Elecciones autonómicas y locales del 28 de mayo de 2023 y elecciones generales del 23 de julio de 2023.
33. Defensor del Pueblo (2019b: 19).
34. Defensor del Pueblo (2019b: 5). Los datos estadísticos muestran cómo, de las 1 347 127 viviendas protegidas terminadas entre 1991 y 2017, 8 se construyeron entre 1991 y 2008, mientras que tras el estallido de la crisis económica solo se han construido 2 de cada 10, llegando a una cifra máxima de solo entre 5000 y 7000 viviendas al año. Observatorio Vasco de la Vivienda (2018: 4).
35. Chinchilla Peinado (2019: 44).
36. Defensor del Pueblo (2019b: 5).
37. Chinchilla *et al.* (2020: 8).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

Por todo ello, existe un importante debate y un alto consenso acerca de la necesidad de proceder a una profunda reforma de la normativa y de la política pública de vivienda y de buscar fórmulas (normativas, organizativas, financieras y de políticas públicas) que permitan optimizar los recursos públicos existentes y/o facilitar la iniciativa privada en este ámbito, en un intento de frenar o, al menos, mitigar esta situación.

Pero no estamos ante un problema de impacto social que solo afecte a España, ni que sea reciente, como muestra que ya el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por España el 13 de abril de 1977) determina que el derecho a una vivienda adecuada impone a los poderes públicos nacionales, como obligaciones jurídicas de medios, el respetar (no vulnerar ni dificultar su ejercicio), el proteger (evitando que terceras partes interfieran con los derechos) y el satisfacer tal derecho (que obliga a los poderes públicos a hacer lo necesario para superar los obstáculos que impiden el goce completo del derecho en cuestión), dentro de los límites de disponibilidad económica[38]. Hoy, el derecho a la ciudad[39] incorpora como una de sus facetas clave el derecho a la vivienda[40]. Ciertamente en muchas ocasiones las políticas públicas de vivienda han dado lugar a la construcción de ciudades dormitorio, con vivienda asequible pero segregada, caracterizadas por su uniformidad y la falta de participación de los destinatarios de esas viviendas en su diseño (articulación *top down*). Hoy el derecho a la ciudad se configura como el derecho individual y colectivo a rehacer la vida urbana desde una perspectiva social y ecológicamente sostenible, articulado sobre dos principios rectores: la gestión democrática del espacio urbano, entendido como una creación colectiva, y el establecimiento de la función social y ambiental tanto de la propiedad urbana como de la ciudad[41].

Desde esta perspectiva, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporados a la Agenda 2030, se persigue "asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales" (Meta 1, ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles). La Agenda 2030 es, ciertamente, una disposición de

38. Ponce Solé (2017b: 77).

39. Sobre su desarrollo, Ponce Solé (2019: 25); Vaquer Caballería (2015: 123); Pisarello Prados (2011: 289).

40. Un reciente estudio comparado que refleja las políticas de vivienda existentes (con perspectiva municipal) lo encontramos en Guillén Navarro (2022), que señala (p. 67) que un punto de partida interesante para dimensionar las políticas de vivienda existentes (en Europa) es el de analizar si existe un derecho a la vivienda en los diferentes textos constitucionales, además de cómo y quién articula las medidas públicas en materia de vivienda.

41. Chinchilla y Domínguez (2021: 161-164).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

derecho internacional con efectos jurídicos vinculantes "débiles"[42], si bien puede orientar la actuación de los poderes públicos[43]. Lo relevante es que requiere a todos los actores públicos y privados que trabajen para su efectiva implementación. Para ello, los ODS exigen de las sociedades más desarrolladas el profundo replanteamiento y renovación del paradigma de crecimiento en busca de un nuevo modelo de desarrollo humano, sintetizado en el principio de "no dejar a nadie atrás" (ODS 16.7). Se plantea como escenario al que deben enfrentarse las sociedades la existencia de procesos sociales y ambientales que pueden ser irreversibles. La Agenda 2030 demanda que la implementación de los ODS se articule mediante la orientación (alineación) de todas las políticas públicas que se ejerzan para la consecución conjunta de la totalidad de los ODS, de forma simultánea.

Este es, asimismo, el 8.º Objetivo estratégico de la Agenda Urbana Española 2019[44], que, entre otros extremos, propugna la necesidad de disponer de un parque de vivienda social suficiente para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad social, pero que a la vez garantice la necesaria cohesión social mediante la mezcla de diferentes tipologías de vivienda con destino a diferentes grupos sociales. En el caso de España, la orientación de las políticas públicas ha de proyectarse sobre los tres niveles territoriales. Por tanto, debe garantizarse no solo el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada, sino también el derecho a acceder a unas dotaciones y servicios urbanos, entendido ello no solo desde la perspectiva física de su accesibilidad, sino también desde su dimensión socioeconómica [art. 5 TRLSRU, apartados a) y b)], lo que requiere la adecuada integración (o renovación) de las dotaciones urbanas en los ámbitos en que se ubican las viviendas de promoción social. Pero ese derecho

42. Sin que ello suponga desconocer que tales tratados no forman parte del canon de constitucionalidad. Para el Tribunal Constitucional, por ejemplo en la STC 32/2019 (ECLI:ES:TC:2019:32), "la utilidad hermenéutica de los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por España para configurar el sentido y alcance de los derechos fundamentales, de conformidad con lo establecido en el art. 10.2 CE, no convierte a tales instrumentos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales. De suerte que una eventual contradicción por una ley de esos tratados no puede fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de esa ley por oposición a un derecho fundamental".

43. Sobre la fijación de estándares no vinculantes, establecidos por acuerdos internacionales no normativos, en el marco de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y su eficaz aplicación por las Administraciones públicas, *cfr.* Rodríguez de Santiago (2015).

44. La Agenda Urbana Española se inserta dentro de las políticas palanca del Plan de Acción de la Agenda 2030. Constituye un marco estratégico para orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos. Se basa en la voluntariedad de los compromisos de las Administraciones públicas y el resto de actores interesados. Chinchilla y Domínguez (2021: 161-164).

a la ciudad exige que las políticas públicas garanticen la cohesión social a través de una "diversificación de la oferta pública de vivienda social entre los diferentes barrios, la proximidad física con los equipamientos públicos, la mezcla de diferentes tipologías de vivienda con destino a diferentes grupos sociales y culturales, la mejora e integración de los barrios vulnerables y la utilización de estrategias que aúnen objetivos diversos" [art. 3.3.a) TRLSRU y Agenda Urbana Española] [45].

Esta normativa conduce a la obligación de las Administraciones de incidir sobre la situación de vulnerabilidad residencial extrema que se produce, fundamentalmente, en los barrios y el extrarradio de las ciudades españolas surgidos a partir de los años 50. Pero no puede obviarse que también debe incidirse sobre las zonas rurales. La desigualdad de oportunidades y de medios para realizar el derecho a la ciudad entre las zonas urbanas y las zonas predominantemente rurales cuestiona las posibilidades de alcanzar los ODS, ya que no puede haber ciudades sostenibles sin áreas rurales sostenibles. La cohesión territorial se revela como el instrumento para combatir la despoblación y permitir un crecimiento armónico desde el punto de vista de la sostenibilidad[46].

Y, por último, dentro de la acción pública en materia de vivienda, debe destacarse el incremento de normativa, estrategias o planes adoptados para intentar prevenir y erradicar el problema de las personas sin hogar. En los últimos años, hay una preocupación creciente por el incremento de la población en situación de sinhogarismo[47], que es un fenómeno que ha ido aumentando por las crisis económicas y sociales que han afectado a España y a Europa en su conjunto desde la primera década de este siglo[48], en especial la crisis económica mundial que se puede situar en torno al año 2008 y la pandemia de la COVID-19[49], y partiendo de que el derecho a una vivienda adecuada está consagrado en el art. 25.1 de la Declaración Universal de los

45. Chinchilla y Domínguez (2021: 162-163).

46. Arias Martínez (2020: 477).

47. Sobre la cuestión terminológica y el neologismo "sinhogarismo", ver Cabrera Cabrera (2023: 331).

48. Cabrera Cabrera (2023: 327 y ss.) analiza algunas de las razones que explican la prevalencia y persistencia del problema de la vivienda en Europa, y da cuenta de algunos de los intentos de desarrollar una tipología común que proporcione el marco adecuado para la recopilación de datos más fiables y consistentes que permitan un análisis comparado de este fenómeno. En especial, la "tipología europea para la recogida de datos sobre el sinhogarismo y la exclusión de la vivienda" (ETHOS, según sus siglas inglesas). También resulta de interés su análisis sobre el papel de la Unión Europea en el desarrollo de las perspectivas y políticas necesarias para solucionar este problema.

49. *Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030*, p. 6. Sobre el sinhogarismo y la exclusión social durante la crisis de la COVID-19, Lambea Llop (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

Derechos Humanos de 1948 y en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, así como en otros tratados internacionales de derechos humanos.

En España, la *Encuesta a las personas sin hogar - Año 2022*, del INE, publicada en octubre de 2022, muestra un total de 28 552 personas sin hogar, de las cuales, 7277 se encuentran en situación de calle, 11 498 viven en albergues y centros de acogida, y 9778 en pisos y pensiones. Este número supone un 24,5 % más que en 2012. El 28,8 % de ellas se quedó sin hogar por la necesidad de empezar de cero tras llegar desde otro país, y el 26,8 % porque perdió el trabajo. En relación con la edad, el 51,1 % de las personas sin hogar tiene menos de 45 años, el 43,3 % entre 45 y 64 años, y los mayores de 64 años representan el 5,5 %. La edad media de estas personas se sitúa en 42,9 años.

La toma de conciencia del problema del sinhogarismo por parte de las autoridades ha supuesto que se adopten diferentes iniciativas para hacerle frente desde la Unión Europea y en el plano nacional. El enfoque de estas medidas ha cambiado en los últimos años, dando prioridad a estrategias de prevención de las situaciones de sinhogarismo a través del acceso a la vivienda con intervenciones sociales adaptadas a las necesidades de cada persona. El punto de partida es considerar que la vivienda es la puerta de acceso a la inclusión social[50].

Como antecedente cercano que se puede citar dentro de las iniciativas adoptadas desde la Unión Europea es relevante que, en 2017, la Comisión Europea presentó una Comunicación donde se establecía lo que se conoce como el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, cuya finalidad es ofrecer unas mejores condiciones de vida y de trabajo en la Unión Europea, para lo que establece veinte principios y derechos clave. También se puede citar la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, o la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar soluciones frente al porcentaje de personas sin hogar en la Unión Europea. Y la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos[51], que reitera algunos de los elementos ya incluidos en la Resolución del Parlamento del 24 de noviembre de 2020, además de añadir otros contenidos y recomendaciones relativas al sinhogarismo, entre las que destacan las siguientes: mandato a la Comisión para que adopte

50. *Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030*, p. 6.
51. Textos aprobados - Acceso a una vivienda digna y asequible para todos - Jueves 21 de enero de 2021 (europa.eu).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

medidas más efectivas para ayudar a los Estados miembros a reducir y erradicar el problema de las personas sin hogar, como prioridad del Pilar Europeo de Derechos Sociales; mandato a los Estados miembros para que establezcan mecanismos para garantizar la seguridad de las personas sin hogar en sus políticas públicas, además de introducir la aporofobia como delito de odio en las políticas de seguridad; mandato a la Comisión y a los Estados miembros para que pongan fin al déficit de inversiones en viviendas asequibles, con carácter prioritario, aumentando la inversión en viviendas sociales, públicas, energéticamente eficientes, adecuadas y asequibles, así como en la lucha de las personas sin hogar y la exclusión en materia de vivienda.

En el contexto de estas iniciativas adoptadas desde Europa, y tomando en consideración las experiencias innovadoras desarrolladas en otros países europeos, también en España existe una ya consolidada acción pública para hacer frente a este problema[52]. En 2022, el Gobierno de España y las comunidades autónomas adoptaron un *Acuerdo Marco para dar solución al sinhogarismo* en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Por su parte, aunque no han aprobado leyes específicas sobre el problema del sinhogarismo, también las comunidades autónomas han incluido medidas de protección o asistencia a las personas sin hogar, al hilo de su normativa sobre vivienda o de servicios o asistencia social: servicios de acogida nocturna, de atención diurna o soluciones residenciales, establecimiento de rentas mínimas de inserción, exención de requisitos administrativos (empadronamiento, por ejemplo)[53]. Además, algunas comunidades autónomas han aprobado planes o estrategias específicamente centrados

52. Sobre esto, con más detalle, Chinchilla y Domínguez (2024: 62-72).

53. *Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030*, p. 11. La Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece la posibilidad de permitir domiciliaciones ficticias de las personas sin hogar. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc.) e, incluso, la ausencia total de techo, pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón municipal. En coherencia con esto, también en la nueva redacción dada al art. 57.1.c) del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (RPDT), en febrero de 2024, se establece que la inscripción en el padrón municipal contendrá, entre los datos obligatorios, el domicilio habitual, "con especificación de la referencia catastral en el territorio fiscal común, o el código equivalente en los territorios forales, siempre que el domicilio cuente con referencia catastral o código equivalente". Por lo tanto, podrían incluirse como domicilio habitual espacios que no tengan referencia catastral. Igualmente, el art. 54.3 del RPDT permite la inscripción en el padrón municipal de personas que, residiendo en el municipio, carezcan de domicilio en el mismo, aunque solo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

en la prevención y el abordaje del sinhogarismo[54]. Por último, también se debe poner de relieve la elaboración de planes municipales de prevención y abordaje del sinhogarismo, generalmente impulsados desde el ámbito de los Servicios Sociales municipales, en Barcelona, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Santa Cruz de Tenerife, Valencia, Zaragoza, etc.[55].

Por su parte, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda contiene herramientas complementarias al Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 y a los Fondos de Rehabilitación, así como medidas importantes para las comunidades autónomas y los municipios para incrementar el parque de vivienda asequible en las modalidades de vivienda protegida, vivienda social, vivienda vacía, parque de vivienda y alojamiento del Tercer Sector, mercado, etc. Además, también se incorporan la protección ante desahucios y la provisión de vivienda alternativa, instrumentos que son clave en la lucha y la prevención del sinhogarismo.

El Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 incluye, entre otras actuaciones, un programa de ayudas a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas en condiciones de vulnerabilidad. Este programa tiene por objeto facilitar una solución habitacional inmediata a estos colectivos, además de otras medidas relacionadas con la exclusión residencial, como el programa de ayuda de pago del alquiler para las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida, el programa de incremento del parque público de viviendas o el programa de puesta en marcha de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social.

Estos antecedentes culminan, recientemente, con la aprobación por el Consejo de Ministros, el 11 de julio de 2023, de la *Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030*, que nace del compromiso de dar una respuesta integral a la situación de estas personas desde un planteamiento global y coordinado de todas las Administraciones públicas, a través de un marco de acción conjunta que permita impulsar políticas que mejoren la situación de las personas sin hogar, una de las expresiones más graves de la exclusión y vulnerabilidad social de nuestra sociedad. De forma destacada, en lo que aquí interesa, para alcanzar los objetivos mencionados, la Estrategia amplía los programas basados en la vivienda y la personalización de los servicios sociales.

54. Estrategia de Inclusión para las personas sin hogar en Cantabria 2022-2025; Plan Estratégico para personas sin hogar de Castilla-La Mancha 2022-2025; Estrategia de Atención a las personas sin hogar de Andalucía 2023-2026; Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025, y Plan de Acción de *persoas sen fogar* de Galicia 2019-2023.

55. *Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030*, p. 13.

La Estrategia presta una especial atención al incentivo del papel de las Administraciones locales, a las que considera imprescindibles para la implementación de las líneas de actuación asociadas a la prevención y la detención precoz, la transformación de los modelos de intervención, los servicios comunitarios, la experimentación e innovación y la no criminalización de la pobreza en el espacio público[56].

3.2. El derecho a la vivienda en la Carta Europea de Derechos Humanos y en el art. 47 CE: la capacidad de intervención de los poderes públicos

La interpretación tradicional del "derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" establecido en el art. 47 CE como un "simple" principio rector de la política social y económica, en los términos establecidos por el art. 53.3 CE, impone simplemente una actuación positiva de todos los poderes públicos con competencias en la materia para concretar su contenido prestacional (ahí se residencia la obligación de los poderes públicos de promover "las condiciones necesarias" y de establecer "las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho"), pudiendo ser solo alegados ante los órganos jurisdiccionales en los términos que dispongan las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE). Entendido como principio rector, su concreción queda, así, diferida, entera y libremente, a la decisión del legislador y a su desarrollo reglamentario, funcionando el principio rector como un tenue límite negativo para la ley que difícilmente podría infringir las genéricas pautas establecidas en la Constitución, pues prácticamente cualquier regulación podría considerarse no contraria al objetivo constitucional[57].

Como derecho prestacional derivado del Estado social diseñado por la Constitución, el derecho a la vivienda del art. 47 CE impone normativamente a los poderes públicos obligaciones de resultado en la medida de lo posible. Entendido como auténtico derecho subjetivo público, por el contrario, impone sus propios contenidos al legislador y establece un contenido positivo que cada individuo puede exigir (López Ramón, 2014: 52): como mínimo, articula la pretensión (defendible judicialmente de forma inmediata) de ser respetado, protegido y satisfecho con la máxima diligencia posible por los poderes públicos, además de ser dotado económicamente al máximo de lo posible, cuando precise gasto público y no resulte suficiente la simple regulación para hacerlo efectivo[58].

56. *Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030*, p. 74.

57. Como acertadamente ha precisado López Ramón (2014: 52), para el que no es solamente un objetivo de las políticas de vivienda, una norma de acción que pretende dirigir la conducta de los poderes públicos. Además, es una situación de poder reconocida a todos los ciudadanos (López Ramón, 2020b: 300). También, Chinchilla Peinado (2019: 30) y Gómez Jiménez (2015).

58. Por todos, Ponce Solé (2017b: 75); Iglesias González (2000: 35 y ss.); y Chinchilla Peinado (2019: 33).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

La materialización de este derecho depende, por tanto, de un componente político (al que alude el TEDH), como es la concreta asignación presupuestaria que las distintas Administraciones públicas destinen a este sector material de la actuación administrativa[59], materializada fundamentalmente en los planes de vivienda estatal y autonómicos. Para salvar esta situación de incertidumbre, en algún caso se establecen criterios limitativos de decisiones regresivas en materia presupuestaria, si bien como mero principio programático[60]. Igualmente se ha propugnado la fijación de una preasignación presupuestaria anual[61]. Estas fórmulas no excluyen la aplicación del principio de "en la medida de lo posible", pero sí reducirían el decisionismo político[62].

El Tribunal Constitucional, entre otras en la STC 32/2019 (ECLI:ES:TC:2019:32), afirma que "el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos, la regulación controvertida no puede en ningún caso contravenir el mandato del art. 10.2 CE de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce (esto es, los contenidos en los arts. 14 a 29, más la objeción de conciencia del art. 30.2) de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". Al afirmar el Tribunal Constitucional ese carácter de simple mandato dirigido a los poderes públicos, se destaca la discrecionalidad del legislador sectorial en su concreción.

Esta concepción se sustentaría en la jurisprudencia del TEDH, que ha establecido que el art. 8 CEDH no reconoce a los ciudadanos un derecho subjetivo a exigir la provisión de una concreta vivienda por parte de las autoridades públicas (ya que se trataría de una decisión política, no de una cuestión sometida al control judicial que pueda imponerse a los Estados miembros). Así, la STEDH de 18 de enero de 2001 (ECLI:CE:ECHR:2001:011

59. En la normativa autonómica se determina únicamente la obligación de consignar en los presupuestos las partidas destinadas a la efectividad de este derecho, pero sin cuantificar tal obligación: art. 22 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; art. 3 Ley 2/2017, de la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

60. El art. 3 Ley 2/2017, de la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, propugna que "todas las medidas de carácter regresivo requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos conectados con el derecho a la vivienda y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga".

61. En el caso concreto de Cataluña, el Plan de Derechos Humanos de Cataluña (2019: 39), elaborado por la Estructura de Derechos Humanos de Cataluña (conformada por el *Síndic de Greuges* y el Instituto de Derechos Humanos), propone reservar un porcentaje de los gastos de los futuros presupuestos públicos anuales, calculado sobre el PIB, si bien no concreta dicha cantidad.

62. Chinchilla *et al.* (2020: 6-7).

8JUD002723895), § 99, afirma que "es importante recordar que el art. 8 no reconoce como tal el derecho a disponer de un domicilio, ni tampoco la jurisprudencia del Tribunal. Es evidente que es deseable que todo ser humano tenga un lugar donde pueda vivir con dignidad y que pueda designar como su domicilio, pero lamentablemente hay muchas personas sin hogar en los Estados contratantes. La cuestión de si el Estado proporciona fondos para asegurar que todos tengan un techo sobre sus cabezas es un asunto político y no judicial". Posteriormente, la STEDH de 17 de octubre de 2013 (ECLI:CE:ECHR:2013:1017JUD002701307), § 159, reitera que "el artículo 8 no reconoce como tal el derecho a tener un domicilio".

También se sustentaría en la posición del TJUE (ATJUE de 16 de julio de 2015, ECLI:EU:C:2015:508), que precisa que el art. 34.3 CDFUE no garantiza el derecho a la vivienda de cada ciudadano, sino únicamente el "derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda", en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 TFUE.

Frente a esta conceptualización, varias comunidades autónomas, en el marco de las modificaciones de sus estatutos que reconocen y concretan diversos derechos sociales, configuran expresamente el derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (fundamentalmente por razones económicas, por razones de movilidad, o por haber sido objeto de violencia de género) como un verdadero derecho subjetivo prestacional[63] que se impone al legislador autonómico[64], siendo directamente exigible tanto ante la propia Administración como ante la jurisdicción contencioso-administrativa[65].

Se conecta así directamente con la garantía de la dignidad de la persona y la intimidad personal y familiar[66]. Con esta configuración engarza con el art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, y con el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos

63. Por ejemplo, art. 2 Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; art. 3.bis Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra; art. 7 Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco; o art. 2 Ley 2/2017, de la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

64. López Ramón (2014: 62; 2020b: 302); Vaquer Caballería (2015: 132); Ponce Solé (2017b: 75); Chinchilla Peinado (2019: 32).

65. En algún caso se configura expresamente que la falta de respuesta a la solicitud determina el reconocimiento del derecho al uso de un alojamiento por silencio administrativo, debiendo la Administración competente poner a disposición del solicitante el alojamiento de manera inmediata (art. 6.3 Ley 2/2017, de la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana), evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano. En aquellas leyes que no establecen previsión específica, el silencio debe considerarse negativo, al transferir facultades relativas a un servicio público (como se define la actuación administrativa). Sobre ello, Chinchilla Peinado (2019: 34).

66. Vaquer Caballería (2015: 123).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966; así como con la Carta Social Europea.

Ese es el espacio primario donde se realizan tales derechos[67], y su ausencia determina una situación de exclusión social[68] a la que deben dar respuesta los poderes públicos. Respuesta que debe proyectarse sobre todos los ciudadanos que no puedan acceder al mercado libre de vivienda, pero especialmente sobre tres colectivos: las personas mayores, por imperativo del art. 50 CE, las personas con discapacidades físicas, *ex* art. 49 CE, y los jóvenes, *ex* art. 48 CE. Se destaca así la dimensión social de la vivienda y la capacidad de intervención de los poderes públicos a través de la creación de un parque de vivienda social vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias, sin que ello suponga una restricción de la competencia, sino la gestión pública de un servicio de interés general no económico (social)[69].

En definitiva, el Estado constitucional español en esta cuestión ha evolucionado desde una consideración de la vivienda como un "principio" entregado con absoluta discrecionalidad al legislador (art. 53.3 de la Constitución) a la conversión del mismo en un mandato constitucional en toda regla, aunque por su carácter prestacional forzosamente esté sometido a una articulación compleja[70]. Evolución que solo ha sido posible a costa del debilitamiento paralelo de las facultades de la propiedad del suelo urbano, que arranca de la jurisprudencia constitucional de los años 80 (la función social de la propiedad forma parte de su contenido, SSTC 6/1983, 37/1987, etc.).

Por tanto, la capacidad de intervención de los poderes públicos y la concreción (o el intento de concreción) de la actuación positiva de todos los poderes públicos con competencias en materia de vivienda se fundamentan en la dimensión social de la vivienda y pasan por su consideración como servicio de interés general no económico (social), en los términos fijados por los arts. 153 TFUE y 34 CDFUE[71].

En concreto, el art. 34 CDFUE preceptúa que, "con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna

67. Entre otras, STC 150/2011 (ECLI:ES:TC:2011:150), y SSTS de 10 de junio de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:4181) y 27 de junio de 2006 (ECLI: ES:TS:2006:4505).
68. Vaquer Caballería (2015: 127).
69. Chinchilla Peinado (2019: 32-33).
70. Díaz Lema (2017: 67).
71. Chinchilla *et al.* (2020: 6-7). Sobre esta configuración y su articulación con la figura de las ayudas de Estado, *cfr.* Chinchilla y Domínguez (2018: 68); Ponce Solé (2019: 65).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales". Aquí se encuentra el anclaje de la configuración de esta actividad como servicio de interés general no económico (social) reconocido por la STJUE de 1 de octubre de 2009 (ECLI:EU:C:2009:593), por lo que nos centramos en este concepto a continuación.

En el plano legislativo nacional, en la actualidad, cobra un enorme protagonismo la opción del legislador estatal de aprobar la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que constituye un hito normativo, en cuanto que se trata de la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución. Aunque no puede decirse que el Estado haya estado ausente en las políticas de vivienda, sí que estamos ante la primera norma que se centra y da protagonismo al desarrollo del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada: pretende fijar las condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución, además de aquellos otros aspectos que, por virtud de sus títulos competenciales, le corresponden, así como reforzar el ejercicio del derecho constitucional ofreciendo lo que la Ley califica como "instrumentos efectivos" a las Administraciones territoriales competentes para aumentar la oferta de vivienda a precios asequibles en el conjunto de España.

Interesa fijarse en que la Ley justifica la intervención del Estado en este ámbito en la medida en que el mandato del cumplimiento del "derecho a una vivienda digna y adecuada", recogido en el art. 47 CE, incumbe a todos los poderes públicos sin excepción (también al Estado, por tanto), que están obligados a cumplirlo en el marco de sus respectivas esferas de competencia. Expresamente, en el preámbulo se afirma que la vivienda es "bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones", y que recae bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. "Dicha complejidad competencial es clara consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda". Además, afirma que "la vivienda constituye, ante todo, un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas". Pero también, "es un factor determinante de la estructuración espacial" en cuanto que, desde el punto de vista de su soporte físico, en el conjunto de la edificación urbana, la vivienda ocupa el 80 % del espacio construido. Y, por último, destaca "su relevancia social", lo que explica que el derecho a la vivienda se recoja en importantes declaraciones internacionales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

Por tanto, en el apartado I del preámbulo de la Ley, si bien la Ley no llega a calificar expresamente las actuaciones en materia de vivienda como "servicio público" o como "servicio de interés general", sí que utiliza otras calificaciones que podemos asimilar o entender que coinciden o enlazan con esa conceptualización: "bien esencial de rango constitucional", "pilar central del bienestar social", "factor determinante de la estructuración social", además de destacar "su relevancia social". Junto a lo anterior, expresamente, en el apartado III (párrafo cuarto) del preámbulo de la Ley sí que afirma que "se configuran las políticas destinadas a satisfacer el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada como un servicio de interés general". Y, ya en el articulado, el art. 4 de la Ley de Vivienda incluye la consideración como servicios de interés general (literalmente) de "los determinados por las Administraciones competentes en la materia", además de definir qué se entiende por servicios de interés general en el ámbito de la competencia estatal (o de colaboración del Estado con las demás Administraciones).

Hay que recordar que, como veíamos en los apartados anteriores, el concepto de SIG y, más concretamente, de SIGNE, en el plano del derecho de la Unión (y, más específicamente, de la jurisprudencia del TJUE), se vincula esencialmente a la dimensión social de estas actuaciones públicas. El legislador español parece que, además de esa dimensión social, pone el énfasis también en su dimensión económica, territorial y como orientación de la financiación y de la actuación pública en este ámbito.

Otro rasgo destacado de esta regulación es que también hace referencia "a la colaboración del Estado con las demás Administraciones", sin más desarrollo de los mecanismos de cooperación o colaboración. Esta referencia parece ciertamente escasa, aunque, en un Estado descentralizado como el nuestro, la buena gobernanza y el buen gobierno y la buena administración en el ámbito de la vivienda exigen una coordinación, cooperación y colaboración entre todos los niveles de poder para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos frente al grave problema global del acceso a la vivienda[72].

En conjunto, la Ley refuerza la actuación del Estado en materia de vivienda y rehabilitación, a través de planes plurianuales y basados en la cooperación interadministrativa, contando con la participación de los agentes sociales y económicos en la elaboración y el desarrollo de las políticas de

72. En este sentido, Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda e Instituto Pascual Madoz de la Universidad Carlos III de Madrid (2022: 16), que además considera que el tradicional modelo de planes de vivienda estatales con retención de fondos para su gasto estatal supone una anomalía de difícil encaje en el marco constitucional, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que niega que el poder de gasto sea en sí mismo una competencia.

vivienda. Desarrolla y refuerza el concepto de vivienda digna y adecuada recogido en el art. 47 CE, recogiendo el compromiso de los poderes públicos para hacerlo efectivo. Para ello, incorpora en el concepto aspectos como la habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética, utilización de energías renovables o acceso a redes de suministros básicos, para responder a las necesidades de residencia de los hogares en condiciones asequibles. El fin perseguido es que el derecho a una vivienda digna y adecuada se ejerza en condiciones asequibles y comprometiendo a todos los poderes públicos. Asimismo, define un estatuto jurídico de derechos y deberes asociados a la propiedad de vivienda, delimitando su función social. De esta forma, por primera vez a nivel estatal, se aprueba un marco jurídico del derecho a la vivienda que establece un conjunto de derechos y deberes de carácter general y un estatuto de derechos y deberes asociados a la propiedad de vivienda.

3.3. La orientación de las políticas públicas y los servicios sociales a los mayores hacia el envejecimiento en casa y otras soluciones habitacionales

En este contexto, como ya se ha señalado, las actuales políticas públicas favorecen que las personas mayores permanezcan en sus viviendas particulares como alternativa al traslado a residencias de titularidad pública. Además de fundarse en los preceptos constitucionales y legales y en las normas de *soft law* señaladas, estas políticas responden a razones de reducción del gasto público[73]: desde luego, el coste para las arcas públicas es mucho mayor que si las necesidades de los mayores se pueden cubrir con otros servicios, como el servicio de ayuda a domicilio, la teleasistencia, el programa de acogimiento familiar o los centros de día. Todos estos otros servicios se integran en los programas de acompañamiento al envejecimiento activo y saludable en el propio hogar, los llamados "*aging in place*" (envejecer en casa), que consisten en dar apoyo a las personas mayores que desean continuar viviendo de forma independiente en lugar de trasladarse a un entorno residencial ajeno[74].

Además, no estamos solo ante una decisión por una determinada opción de política pública impuesta a la población en un modelo *top-down*. En realidad, este es el modelo sociorresidencial predominante entre los

73. Chinchilla y Domínguez (2021: 158); Lebrusán Murillo (2018: 4).
74. Chinchilla Peinado (2019: 21-22; 2020a); Maragall Garrigosa (2018: 35-36); Astier *et al.* (2018); Díez Sastre (2020b); Velasco Caballero (2020b).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

mayores, ya sea *de facto* o por elección consciente[75]. En España el mantenimiento en la propia vivienda es la elección que coincide con los deseos de más de un 90 % de la población mayor de 65 años, que prefiere seguir viviendo en su vivienda habitual[76]. Puede identificarse la existencia de un apego emocional al espacio doméstico (*attachment to place*) que se manifiesta en un deseo de permanecer en el hogar, y que aumenta con el transcurso del tiempo, con independencia del estado real (material) de la vivienda[77] y de su capacidad para satisfacer las necesidades de la persona mayor[78]. De esta forma, la persona mayor no rompe con su entorno físico, social y familiar cotidiano y habitual, lo que redunda en su calidad de vida, que está también directamente relacionada con la calidad de la vivienda donde se habita. Pero, incluso con independencia de la calidad de la vivienda, el mantenimiento en la propia vivienda tiene un impacto en la percepción de los mayores, en su salud física y mental y en su sociabilidad.

Con todo, hay que tener en cuenta que, junto a las posibles virtudes señaladas, esta opción de política pública implica, también, trasladar la responsabilidad de cobertura de las necesidades de vivienda y cuidados a los propios mayores y a sus familias, reduciendo así la inversión en gasto social y de vivienda, sin tener en cuenta la capacidad económica del mayor[79]. Ha de tenerse en cuenta que, en muchas ocasiones, esas personas mayores (o sus familias) carecen de recursos suficientes para trasladarse a un inmueble adaptado a sus necesidades o simplemente para reformar y adaptar el inmueble donde han venido viviendo hasta el momento[80].

Es incuestionable que la calidad de vida, la salud mental y física de los mayores, está directamente relacionada con la calidad de la vivienda donde se habita. El número de personas mayores que se encuentran en lo que la sociología configura como "vulnerabilidad residencial extrema", por concurrir de forma cumulativa en ellas problemas de habitabilidad, de salubridad, de seguridad, de aislamiento o de dotaciones mínimas para el bienestar, ha aumentado significativamente en los últimos años en España. Desde la perspectiva del derecho urbanístico se consideran infraviviendas, en los términos del art. 2.2 TRLSRU, las edificaciones destinadas a vivienda que "presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad

75. Fernández-Carro y Evandrou (2014: 694).
76. Lebrusán Murillo (2018: 2); Rodríguez de Santiago (2017: 95).
77. Fernández-Carro y Evandrou (2014: 696).
78. Chinchilla y Domínguez (2021: 157).
79. Fernández-Carro y Evandrou (2014: 695).
80. Chinchilla Peinado (2019: 22; 2020a).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

universal y habitabilidad exigibles a la edificación". Si las viviendas en las que residen los mayores presentan carencias, esto no solo impide las actividades básicas de la vida diaria, sino que también afecta a cuestiones básicas como el aseo o la seguridad física, y tales deficiencias impiden disfrutar de una vejez autónoma y de calidad, e integrada en sociedad[81].

Además, en relación con la vivienda, debe tomarse en consideración otro factor que afecta a la calidad de vida de los mayores, que guarda una relación directa con el tamaño del municipio en el que residen: resulta más sencillo envejecer en zonas rurales o en macrociudades, donde se garantizan mayores probabilidades de bienestar, que envejecer en ciudades de tamaño medio, consideradas estas como las que se sitúan en rango de población de entre 10 000 y 100 000 habitantes[82]. El 20,1 % de las 1 596 675 personas mayores de 65 años que viven en situación de vulnerabilidad residencial extrema se concentra fundamentalmente en las ciudades que tienen entre 10 000 y 100 000 habitantes, alcanzando un 37,1 % del total. Las ciudades de gran tamaño, *prima facie*, pueden ofrecer un mayor nivel de protección hacia las personas mayores, al contar desde hace tiempo con programas destinados a erradicar la infravivienda, entre otras circunstancias por su mayor capacidad económica, y ejercer un mayor control sobre los parámetros constructivos y urbanísticos de las viviendas[83].

Sin embargo, en principio, los mayores no constituyen un colectivo especialmente afectado por el fenómeno del sinhogarismo, como muestra la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030[84], que identifica que solo el 5,5 % de las personas sin hogar son mayores de 65 años.

Pues bien, para hacer frente a estas situaciones y, al tiempo, intentar mantener a la persona mayor en su entorno, se articulan programas municipales de subvenciones relacionados con las necesidades de vivienda de las personas mayores. El tipo de programa más común y presupuestariamente mejor dotado es el destinado a sufragar los costes de las obras e intervenciones necesarias para adaptar la vivienda a las necesidades funcionales de las personas mayores. Así, en los últimos años, el grueso de las políticas públicas de envejecimiento "en el propio entorno" se ha

81. Chinchilla Peinado (2019); Chinchilla y Domínguez (2021: 158).
82. Lebrusán Murillo (2018: 2).
83. Lebrusán Murillo (2018: 8). Datos recogidos también en Chinchilla y Domínguez (2021: 159-160).
84. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/EstrategiaPSH20232030.pdf (consultado el 17 de octubre de 2023).

ISBN: 978-84-125912-6-2

dirigido, fundamentalmente, a la solución de uno de los problemas más acuciantes para las personas mayores, como es la falta de ascensores, mediante ayudas y subvenciones individuales, aunque con resultados no del todo satisfactorios[85]. También se han articulado programas de ayudas para obras de adaptación en el interior de la vivienda, como son los agarraderos en los baños, la sustitución de la bañera por un plato de ducha, o la ampliación de la anchura de las puertas[86]. Ciertamente existen otros problemas para los mayores, como puede ser el mantenimiento de un tejido de comercios de proximidad que reduzca las posibilidades de gentrificación, pero es la accesibilidad a viviendas de más de tres alturas y la adaptación de las viviendas la problemática más acuciante, puesto que esto obliga a las personas mayores a enclaustrarse en su propia vivienda o a tener que optar por trasladarse bien a una residencia, bien a una vivienda de un descendiente[87]. Hay que tener en cuenta la circunstancia de que, muy frecuentemente, son los mayores las personas que viven precisamente en las edificaciones más antiguas y, por tanto, peor dotadas de los requisitos actuales de accesibilidad (ascensores, rampas…). Por ello, estos programas de ayudas constituyen una muestra de cómo en este derecho urbanístico de mayores en sentido lato, los derechos de las personas con discapacidad se han extendido a las personas mayores, fundamentalmente en materia de accesibilidad[88].

Como respuesta a esta realidad, la prioridad del objetivo de la garantía de la accesibilidad universal ha sido uno de los principales objetivos en la regulación del sistema de ayudas públicas, tanto en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (art. 19.3.c), como en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el vigente Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (art. 43.2), con el fin de realizar "los ajustes razonables" necesarios para garantizar la accesibilidad. Ese mismo principio de lograr "los ajustes razonables"[89] se encuentra en la base de las normas que posibilitan la ocupación de superficies de espacios libres privados, en superficies comunes de uso privativo (en el régimen de propiedad horizontal), o, incluso, en el dominio público, para la instalación de ascensores (art. 24, apdos. 4 y 5, TRLSRU)[90].

85. Chinchilla Peinado (2019: 26-27); Chinchilla y Domínguez (2021: 165); Rodríguez de Santiago (2017: 94).
86. Velasco Caballero (2018: 9).
87. Chinchilla Peinado (2019: 26-27); Chinchilla y Domínguez (2021: 164-165)
88. Como acertadamente señala Rodríguez de Santiago (2017: 94).
89. Rodríguez de Santiago (2017: 112).
90. Chinchilla Peinado (2019: 28); Chinchilla y Domínguez (2021: 166).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

Un segundo tipo de programa es el destinado a mitigar los costes de mantenimiento de las viviendas donde residen las personas mayores y, en concreto, el importe de las tasas municipales que soportan dichos inmuebles. Aunque las convocatorias no suelen explicitarlo, este tipo de programas también pueden entenderse en clave de promoción del envejecimiento en casa, en la medida en que rebajan la presión fiscal que ello supone. Finalmente, y aunque son menos comunes, también procede referirse aquí a los programas municipales de subvenciones destinados a sufragar el coste de los servicios que reciben las personas mayores en sus domicilios[91].

Las personas mayores tienen necesidades habitacionales específicas y que, además, no son homogéneas para todos los grupos de mayores: varían no solo en función de la edad, sino sobre todo debido al estado de salud y al nivel de dependencia de cada persona. Por ello, nos encontramos con todas aquellas soluciones (que pueden proceder de la iniciativa pública o de la privada) que implican la asistencia a los mayores que tienen que abandonar su domicilio particular. Además del estado funcional y cognitivo, cuando se combina un apoyo social o familiar precario con una vivienda que no reúne las condiciones de habitabilidad adecuada, la persona requiere un servicio de tipo residencial[92]. Para los "supermayores" (el 79 % de la población mayor institucionalizada en residencias o establecimientos equivalentes tiene una edad superior a los 80 años), donde son más frecuentes las pérdidas de autonomía personal, las residencias son más una necesidad que una opción[93]. Típicamente, aquí encuadramos las residencias de mayores de titularidad pública, que son un servicio público mayoritariamente prestado por las comunidades autónomas, o bajo su responsabilidad. Aunque aún es minoritario, en los últimos años, y especialmente en el ámbito rural, también se gestionan residencias de mayores desde los servicios sociales municipales[94].

En la configuración de las residencias ha de tenerse en cuenta que no son tanto una solución puramente residencial, alternativa al domicilio, a la que acuden personas que prefieren dejar su hogar y compartir convivencia con personas similares, como un lugar al que acuden personas con incapacidad para tener autonomía y que tienen necesidades especiales de asistencia. Por tanto, estas residencias se tienen que adaptar a ese perfil de

91. Pastor Merchante (2020).
92. Iglesias *et al.* (2018: 423).
93. Velasco Caballero (2020b).
94. En cuanto a la capacidad de influencia de la Administración local sobre estas residencias, ver Castillo Abella (2020a), en función de si se trata de centros públicos propios de la entidad local, centro de otra Administración gestionado por la entidad local, centros mixtos (público-privados) o centros privados. Chinchilla y Domínguez (2021: 160).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

internos mayoritariamente dependientes y especialmente vulnerables. Y es evidente que quien entra en la intensa relación prestacional que supone vivir en una residencia de mayores ve afectados de forma notable ámbitos de su esfera de autodeterminación personal amparados por algunos derechos fundamentales. Piénsese, por lo pronto, solo en la libertad personal y de movimientos (art. 17.1 CE), cuando hay horarios de salida y entrada en la residencia; o en la diferencia que para la intimidad personal (art. 18.1 CE) implica vivir en casa propia o tener una habitación en una residencia[95].

Con todo, aunque siguen siendo abrumadoramente mayoritarias, las residencias de mayores ya no son el único modelo de servicio residencial de atención a sus necesidades de vivienda. Junto a ellas, se abren paso poco a poco otro tipo de soluciones residenciales para mayores, que promueven las *Age-Friendly Community Initiatives* (AFCI), o comunidades amigables, o las fórmulas de *Senior Cohousing*: convivencia de las personas mayores a través de apartamentos tutelados y viviendas comunitarias, muy adecuadas para personas mayores (también para personas con movilidad reducida o personas con necesidades especiales, aunque con capacidad de autonomía), porque la cohabitación puede favorecer la integración social y el mantenimiento de cierta autonomía. Evidentemente, la garantía del derecho a la intimidad personal y al libre desarrollo de la personalidad requiere que sobre alguna dependencia de la vivienda se pueda ejercer un uso privativo para el libre desenvolvimiento de la personalidad[96]. Pero sobre otras dependencias puede imponerse un uso compartido. Con ello se obtiene una nueva ventaja: vivienda social en plena ciudad, evitando la expulsión de los vecinos a la periferia (gentrificación), integrando así el derecho a la vivienda en el marco del derecho a la ciudad[97].

Como ejemplo de estas iniciativas se puede citar el edificio con 32 apartamentos construidos por la sociedad pública navarra "Nasuvinsa" (proyecto Zure-tokia) en el centro de Pamplona (Azpilagaña), en régimen de alquiler, destinados a personas mayores de 65 años. Estos apartamentos son totalmente accesibles, flexibles y versátiles, al poder adaptarse a una o dos habitaciones según las necesidades y circunstancias personales de cada uno de los inquilinos. Las terrazas de las cinco plantas están habilitadas para plantar un pequeño huerto y dejar paso a un corredor exterior que da acceso a todos

95. Sobre esta cuestión, con más detalle, ver Rodríguez de Santiago (2020).

96. Admite esta posibilidad Vaquer Caballería (2015: 130), si bien la considera excepcional y de carácter meramente transitorio, salvo aceptación voluntaria por su destinatario.

97. Chinchilla *et al.* (2020). El análisis de estas fórmulas, también en Maragall Garrigosa (2018: 35-40). Este tipo de soluciones habitacionales para mayores, también en Velasco Caballero (2020b). Se considera como un buen mecanismo de protección de los mayores en Fuentes y Solé (2012: 94).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

los apartamentos. De esta manera, se crea un espacio de relación y convivencia que evita el aislamiento de las personas mayores. Lo más relevante es que no constituye un complejo residencial periférico, sino que las viviendas de las personas mayores quedan integradas en la vida de un barrio, dentro de la trama urbana, compartiendo espacios comunes y servicios[98].

En conexión con la despoblación, se abren paso en el ámbito rural, también, los conocidos como "*colivings* rurales". Aunque existen iniciativas anteriores, fundamentalmente desde la pandemia sanitaria producida por la COVID-19 y la obligación de aislamiento en la propia vivienda, se produce un cambio en los hábitos y en la valoración de los valores que se vinculan con la vida rural: la contaminación, el ruido, la forma de vida, etc. La pandemia obligó a todo el mundo a teletrabajar, utilizando herramientas de trabajo colaborativo que facilitan la transformación digital, y además, dentro de las empresas, se han incorporado (y mantenido, incluso tras la pandemia) nuevos procesos de organización del trabajo, flexibilizando las exigencias de presencia y de dedicación dentro de una determinada franja horaria. Pues bien, relacionado con todo lo anterior, algunos empresarios comienzan a instalar en pueblos *coworkings* y *colivings* rurales, como solución a estas demandas, al tiempo que suponen un fuerte atractivo para residir en pueblos y, de esta forma, compensar la despoblación rural y ofrecer otro tipo de ventajas: menor coste de la vivienda y de la vida en general, promoción del estilo de vida sostenible, conexión con la naturaleza, hábitos de vida saludables, fomento de la agricultura orgánica, etc. Quienes deciden apostar por esta alternativa obtienen un espacio que aúna todos los servicios esenciales (lavandería, cocina, zonas comunes y espacios de trabajo), junto con, en ocasiones, otros espacios de ocio o comodidades en la vivienda (como piscina, gimnasio, *spa*, etc.). Aporta la ventaja de convivir con personas afines, trabajadores en remoto, emprendedores, personas con las que se puede establecer *networking*, etc. El tipo de clientes son lo que se conoce como "nómadas digitales", en torno a los 30 años, con sus propios proyectos, o trabajando en una pequeña-mediana empresa de *marketing* digital o programación. Por tanto, aunque el perfil de los destinatarios de este tipo de iniciativas es el de jóvenes trabajadores autónomos y *freelance*[99], estas experiencias podrían tener beneficios para los mayores re-

98. Ejemplo expuesto en Chinchilla *et al.* (2020). Otros ejemplos o experiencias son expuestos en Maragall Garrigosa (2018: 40-43).

99. Sobre estas experiencias y los perfiles de los usuarios, ver https://www.elperiodico.com/es/economia/20200311/coliving-tendencia-compartir-piso-7885515 (consultado el 14 de octubre de 2023); https://www.harpersbazaar.com/es/cultura/viajes-planes/a45148554/colivings-rurales-ventajas-despoblacion-nomadas-digitales/ (consultado el 14 de octubre de 2023); y https://business.vogue.es/tendencias/articulos/coliving-tendencia-permite-trabajar-vivir-comunidad/625 (consultado el 14 de octubre de 2023).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

sidentes en esos municipios o ser un incentivo para que otras personas, sean o no mayores, pudieran decidir fijar su residencia en el ámbito rural o volver a sus pueblos de origen, por las ventajas indirectas que pueden llegar a generar: incremento de las actividades culturales y de ocio, mejora de los servicios por el aumento de la población, implantación de nuevos negocios y comercios locales, mejora de las infraestructuras digitales, etc.

4. Medidas sociales extraordinarias en la crisis social y sanitaria de la COVID-19 para proteger a colectivos vulnerables. Especialmente, las prestaciones sociales a mayores

4.1. La capacidad de reacción de los servicios sociales municipales

Transcurridos ya cuatro años desde la pandemia, merece la pena echar la mirada atrás para sacar algún aprendizaje de dicha crisis, que también tuvo un enorme impacto social. Esto es, realizar un somero análisis de cómo fue la prestación de los servicios sociales durante la crisis sanitaria. En primer lugar, porque resulta innegable que uno de los colectivos afectados de forma más intensa por el virus fue la población mayor, por ser especialmente vulnerable a la enfermedad. En segundo lugar, porque, en relación con la gestión de la crisis sanitaria, se ha imputado a los poderes públicos el desarrollo de algunas actuaciones públicas u omisiones a las que se ha reprochado que pueden considerarse como manifestaciones de discriminación por edad o de insolidaridad generacional: típicamente, la supuesta prioridad en la atención sanitaria por razón de la edad en un contexto de recursos limitados (como ocurrió en los primeros momentos de la gestión de la pandemia de la COVID-19 y la imputación de inactividad o mala praxis de los poderes públicos)[100]. Y, en tercer lugar, el análisis de las actuaciones desarrolladas para hacer frente a la crisis sanitaria y social de la COVID-19 resulta de interés por ser un modelo de experiencia muy interesante, al mostrar la capacidad de reacción que desarrollaron los municipios en un contexto ciertamente extremo que pone en evidencia, además, la necesidad de reflexionar sobre las limitaciones competenciales impuestas por nuestro modelo organizativo y competencial en este ámbito, que deja poco espacio para la codecisión multinivel y, mucho menos, a la iniciativa municipal.

100. La dramática situación vivida en los centros residenciales de mayores (de titularidad privada y también de titularidad/gestión pública, generalmente autonómica, y algunos, aunque minoritariamente, de titularidad/gestión municipal): aún queda pendiente realizar un análisis exhaustivo de los fallos del sistema en prestar una protección adecuada en estos centros; la única constancia que tenemos es que en las residencias han muerto muchos miles de personas mayores en circunstancias muy poco precisas, la mayor parte de las veces en la soledad más absoluta. Sobre esto, Jiménez Asensio (2020).

La crisis de la COVID-19 obligó a multiplicar las decisiones públicas para intentar paliar sus efectos en todos los ámbitos —sanitario, social y económico— y en todos los niveles de gobierno[101]. Y el modelo competencial expuesto en los apartados anteriores tiene un reflejo en las medidas y ayudas extraordinarias aprobadas durante la gestión de la crisis sanitaria de la COVID-19, al tiempo que pone de manifiesto el importante rol que siguen jugando los municipios en la prestación de los servicios sociales.

Entre las actuaciones extraordinarias administrativas adoptadas en el contexto de la crisis sanitaria, y para hacer frente a las demandas sociales, encontramos las iniciativas propiamente locales, los "planes de choque social" o como quiera que se denominasen, elaborados, con más o menos formalización o anticipación, por parte de las corporaciones locales. Aunque, debido a la declaración del estado de alarma y la implantación del mando único, se puso el foco en la acción del nivel central de gobierno y, en menor medida, de los Gobiernos autonómicos, no podemos perder de vista la acción de los Gobiernos locales, que fueron particularmente activos en el despliegue de estrategias muy variadas para hacer frente a la pandemia.

La acción municipal en esta situación se caracterizó por su diversidad y variado alcance, y contempla una casuística inagotable, incluyendo desde ayudas sociales, bonificaciones fiscales, retraso o rebaja en el pago de tasas e impuestos, hasta la actuación sobre el espacio público, pasando por las medidas de reactivación económica, la modificación de presupuestos, la provisión de equipos informáticos a las familias para reducir la brecha digital, la inversión en obras para dinamizar el empleo o el lanzamiento de premios a iniciativas emprendedoras en la lucha contra la crisis. Se combinan estrategias clásicas de políticas públicas con otras más innovadoras. En general, esta lista de medidas es más corta en lo que se refiere a medidas que establecen o incluyen instrumentos de autoridad. Este campo lo ocupó prácticamente por completo el Gobierno central a través de la declaración del estado de alarma y sus disposiciones de desarrollo. En el ámbito local, las medidas se limitaron a pautar las condiciones de uso de los espacios públicos, particularmente en los entornos urbanos[102].

101. Navarro Gómez (2020).

102. En este sentido, Navarro Gómez (2020). En el trabajo citado, la autora, en un intento de agrupar todas estas acciones en categorías, aporta una tabla, con fundamento en la clásica tipología NATO de instrumentos de políticas públicas, para poder identificar las distintas modalidades de actuación.

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

ISBN: 978-84-125912-6-2

Lógicamente, estas actuaciones locales varían mucho según el tamaño y las necesidades de los municipios, pero comparten elementos comunes. Además de, por supuesto, tener que aumentar los recursos destinados a los gastos sociales, de forma inevitable, en general, tienen una identificación similar de los colectivos o "población diana" de la asistencia social por la COVID-19. En este sentido, hay que partir del hecho incuestionable de que los mayores[103] fueron uno de los colectivos o "población diana" de la asistencia social municipal: personas mayores vulnerables, que están en domicilio en aislamiento. Muchos de ellos se encuentran con el cierre de los centros de día a los que asistían o tenían una red de ayuda familiar (o de cuidadores) que, con la COVID, desaparece (por enfermedad o fallecimiento del familiar cuidador o por enfermedad o imposibilidad de continuar desempeñando el servicio del empleado cuidador). Por tanto, además de los mayores a los que ya se prestaba una determinada asistencia, se suman más demandantes de auxilio social: se trata de sujetos que no estaban en el sistema de ayuda anteriormente, pero que se incorporan durante el período de confinamiento, demandan suministro de alimentos, asistencia domiciliaria y ayuda psicológica (para recibir información y mitigar los efectos derivados de la situación de temor y soledad a la que se enfrentan)[104].

En cuanto a los servicios prestados, además de aumentar el suministro de alimentos a mayores, destaca el aumento de teleasistencia o información telefónica: campañas informativas y asistencia psicológica, fundamentalmente: soledad de mayores, mujeres víctimas de violencia de género y su protección[105], inaccesibilidad a las nuevas tecnologías, información en relación con el coronavirus, las medidas preventivas o de higiene, medidas de confinamiento, información jurídica, información relativa a los servicios municipales, etc. Se trata de muchos problemas viejos, pero también aparecen nuevos problemas, que se fueron poniendo de manifiesto a lo largo de la crisis sanitaria.

Además, durante los momentos más agudos de la crisis, los municipios tuvieron que abordar la existencia de un cambio en los criterios de reparto de la asistencia social: en algunas de las ayudas demandadas por los mayores no se podían tener en cuenta exclusivamente las condiciones económicas del solicitante, sino que la existencia de la propia situación de

103. Junto con los niños y las personas sin hogar, además de otros colectivos que se consideraron especialmente vulnerables en este contexto: los enfermos mentales y las mujeres víctimas de violencia de género.

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

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

necesidad, con independencia de criterios económicos, se convierte en el elemento clave.

Otra de las acciones que tuvieron que emprender los municipios fue la coordinación de las donaciones o las acciones e iniciativas que se ofrecían desde la sociedad civil, el tercer sector o el voluntariado, con la actividad de prestaciones sociales de las entidades locales, con el fin de servirse de la experiencia o bienes y servicios aportados por estos colectivos o iniciativas[106]. Una adecuada alianza con el tercer sector sirve para evitar la duplicación de ayudas y, sobre todo, llegar mejor a los colectivos más vulnerables, intentando, así, evitar la existencia de personas que queden desprotegidas. La eficiencia del sistema de ayudas locales requiere articular canales de información, así como una adecuada o mínima financiación de las actuaciones que asume el tercer sector.

Para hacer frente a la situación, cuando fue posible, la Administración local intentó mantener los contratos existentes y en vigor que afectaban a la prestación de servicios sociales, aunque modificándolos o adaptándolos a las nuevas circunstancias. Cuando esto no fue posible, se tuvieron que realizar nuevas contrataciones, en un contexto de modificación de la normativa sobre contratación pública para adaptarse a la nueva realidad y otorgar una respuesta inmediata y explorar las vías no contractuales admitidas por la LCSP (contratos de servicios a las personas) y que se pusieron en marcha en distintas comunidades autónomas para concertar específicamente servicios sociales para grupos vulnerables. También hay que tener presentes las dificultades que tuvieron que afrontar las empresas adjudicatarias de contratos públicos en vigor, al tener que hacer frente a los gastos adicionales derivados de las medidas de seguridad y protección requeridas.

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

Por último, las entidades locales sufrieron un impacto sobre la plantilla (necesidad de reordenar la plantilla o aumentar la misma), ante la demanda creciente y diferente de servicios, aun cuando algunos servicios se prestasen de forma indirecta. Este incremento de la demanda de ayudas sociales no podía recibir como respuesta el colapso de los servicios municipales sociales,

106. Navarro Gómez (2020), en su análisis de las diversas actividades emprendidas por las entidades locales, afirma que se han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

con el consiguiente retraso en la tramitación. Para emprender las acciones municipales hay que tener en cuenta la necesidad de simplificación administrativa y de desbloquear el funcionamiento administrativo para evitar los retrasos excesivos por la tramitación lenta, por la comunidad autónoma, de procedimientos administrativos de reconocimiento del SAAD, además de las dificultades de acceso para cierta población, destacadamente los mayores, que, con frecuencia, no están capacitados digitalmente, tienen problemas de movilidad, carecen de medios... La paralización o suspensión de los procedimientos produce un cuello de botella que, junto al aumento de la demanda de prestaciones, puede contribuir a producir un colapso de los servicios sociales, además de concurrir el riesgo de dejar fuera del sistema de ayudas a sujetos que lo necesitaban. La suspensión de la tramitación de los procedimientos de valoración de demandas sociales (por ejemplo: procedimientos sobre reconocimiento de renta mínima) suponía, además, un problema adicional: podía ser que, cuando se resolviesen, fuese en sentido denegatorio y, sin embargo, la situación del peticionario hubiera empeorado notablemente, por lo que, tras la dilación en la respuesta, se viera obligado a iniciar una tramitación nueva. En este sentido, especialmente destacan las dificultades de la Administración local para continuar con la prestación de servicios públicos esenciales y actuaciones administrativas fundamentales durante el estado de alarma, al no disponerse de un sistema adecuado de e-administración, teletrabajo y reuniones de órganos colegiados por medios electrónicos[107].

En definitiva, ante la realidad de una gestión social de la crisis con unas consecuencias difícilmente predecibles, los municipios tuvieron que enfrentarse a nuevos problemas y a acciones sociales adicionales o complementarias a las que ordinariamente llevaban a cabo. Esto les obligó a organizar o reorganizar tanto el funcionamiento de la Administración local como la propia provisión de servicios[108]. Tuvieron que ampliar la capacidad de los servicios existentes y prestar otros nuevos para dar respuesta a las necesidades de los colectivos vulnerables. Este extenso papel que correspondió desarrollar a los municipios puso claramente a prueba la capacidad de reacción de los servicios sociales municipales.

4.2. Las medidas extraordinarias de financiación municipal

En cuanto a la financiación de estas nuevas y mayores demandas sociales, los ayuntamientos contaron, además de con todos los recursos propios que

107. Ver Martínez Gutiérrez (2020: 108).
108. En este sentido, también, Navarro Gómez (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

pudieron tener disponibles, con el otorgamiento de ayudas extraordinarias en favor de los colectivos más vulnerables (incluidos los servicios a mayores, especialmente), directamente otorgadas a los municipios o a través de las comunidades autónomas. Dentro de estas ayudas extraordinarias, destacan las previstas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19), que suponen, para las entidades locales, unos ingresos extraordinarios, además del aumento de la capacidad de gasto permitida, condicionado todo ello y vinculado al empleo en fines concretos y determinados, lo que incluye gastos de inversión en la política social (como puede ser, por ejemplo, un centro de día), así como la financiación de las prestaciones básicas de los servicios sociales de las corporaciones locales. Así, sin entrar al detalle, baste como ejemplo citar actuaciones como garantizar la asistencia a domicilio y la teleasistencia de las personas dependientes, refuerzo de plantilla de centros de servicios sociales, adquisición de equipos de prevención y, en general, "medidas que las Comunidades Autónomas, en colaboración con los Servicios Sociales de las entidades locales, consideren imprescindibles y urgentes para atender a personas especialmente vulnerables con motivo de esta crisis" (art. 1.2.i del Real Decreto-ley 8/2020). Como resulta evidente, estas partidas tenían como uno de sus principales destinatarios a los mayores (aunque no solo, por supuesto).

En primer lugar, el citado Real Decreto-ley 8/2020, a través de la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un suplemento de crédito, refuerza en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, para financiar un fondo social extraordinario para hacer frente a las consecuencias sociales de la COVID-19 mediante transferencias a las autoridades competentes de las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla, para financiar las prestaciones básicas de los correspondientes servicios sociales que tuvieran por objeto exclusivamente hacer frente a situaciones extraordinarias derivadas de la COVID-19. Junto a lo anterior, el art. 3 del Real Decreto-ley establece una financiación extraordinaria a los servicios sociales cuyas destinatarias son ya directamente las entidades locales (no vía indirecta, a través de las comunidades autónomas, como en el caso del art. 1). Esta financiación no tiene por objeto atender las competencias municipales prestadas en relación con los servicios sociales en general[109], sino que acota el destino de esta ayuda extraordinaria, tanto si

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

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

la reciben las comunidades autónomas (art. 1) como si las destinatarias son directamente las entidades locales (art. 3).

En relación con la dotación extraordinaria de fondos a las comunidades autónomas, en lo que aquí interesa, tenían como destino que estas financiasen las prestaciones básicas de los servicios sociales de las propias comunidades autónomas, de las diputaciones provinciales y de las corporaciones locales, pero referidas, exclusivamente, a las situaciones o necesidades extraordinarias derivadas de la COVID-19. Así, en concreto, y sin entrar al detalle, esta cuantía tenía como objetivo garantizar la asistencia a domicilio y la teleasistencia de las personas dependientes, la atención a personas sin hogar, el refuerzo de plantilla de centros de servicios sociales, la adquisición de equipos de prevención, la dotación de las partidas destinadas a garantizar ingresos suficientes a las familias (cobertura de sus necesidades básicas), reforzar los servicios de respiro a personas cuidadoras y las medidas de conciliación para familias con bajos ingresos, y, en general, "otras medidas que las Comunidades Autónomas, en colaboración con los Servicios Sociales de las entidades locales, consideren imprescindibles y urgentes para atender a personas especialmente vulnerables con motivo de esta crisis, y sean debidamente justificadas" (todo ello previsto, con más detalle, en el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020). Por tanto, la autoridad que decide qué se entiende por medidas "imprescindibles y urgentes" es la comunidad autónoma, si bien "en colaboración" con los servicios sociales de las entidades locales.

Y también se acota el destino de los fondos atribuibles a las corporaciones locales, ya que el art. 3 del Real Decreto-ley establece que estas disponen de una cantidad de igual cuantía (300 millones) del superávit del ejercicio 2019 para financiar gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23 ("Servicios Sociales y promoción social"), recogida en el anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Por su parte, en el preámbulo, apartado II, del propio Real Decreto-ley, se establece que el destino de estas ayudas es financiar "todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia que vienen recogidas en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013, que recoge el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales". Hay que insistir en que los ayuntamientos no se podían gastar todo el superávit. Esta financiación alcanza al 20 % del superávit presupuestario de cada ayuntamiento correspondiente a 2019 (medido en los términos del art. 20 del Real Decreto-ley 11/2020) y con un límite máximo en conjunto (nacional) de 300 millones de euros, cumpliendo con la regla de gasto y otra serie de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

condiciones de estabilidad. Por otro lado, también hay que destacar que se mantiene el mismo régimen de autorización de las IFS. Y, efectivamente, las que no superen los umbrales establecidos en la disposición adicional decimosexta TRLHL no necesitan autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local.

Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria establece como norma general (art. 32) que el superávit hay que dedicarlo a la amortización de deuda. La única excepción a esta regla es la posibilidad de realizar IFS, que son un tipo de inversiones que se supone que no generan gasto corriente. Este año excepcionalmente se permitieron también, junto con los gastos de inversión en la política de gasto 23 ("Servicios sociales y promoción social"), las prestaciones a las que hace referencia el art. 1.2 del Real Decreto-ley 8/2020. Es decir, no solo se permite hacer gastos de inversión en política social (como puede ser, por ejemplo, construir un centro social), sino también financiar las prestaciones básicas de los servicios sociales de las corporaciones locales ("todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales de atención primaria y atención a la dependencia": como en personal, servicios, ayudas, etc.). Es de aplicación el régimen de autorización previa de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda previsto (disposición adicional decimosexta.1 TRLHL) cuando se incurra en un gasto de inversión en el conjunto de grupos de programas citados en dicho precepto superior a 15 millones de euros o al 40 % del gasto no financiero total de la entidad local respectiva, y suponga incremento de los capítulos 1 o 2 del estado de gastos vinculado a los proyectos de inversión. Se trata de una interpretación amplísima del concepto de inversión financieramente sostenible en un intento de facilitar que las entidades locales atiendan a sus vecinos más vulnerables[110].

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

El aumento de la capacidad de gasto permitida a las entidades locales, y los nuevos ingresos extraordinarios, estaban condicionados y vinculados a fines concretos. Aunque está muy predeterminada, hubiera resultado interesante que se hubiera dejado un cierto margen de decisión

110. Sobre esta cuestión, ver Martínez Sánchez (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

a los municipios para ampliar las ayudas a nuevas o diversas realidades, adaptándose a los concretos problemas y necesidades de sus vecinos a los que tenían que hacer frente. En ese sentido, en su Declaración de 20 de abril[111], la FEMP, en relación con el uso de superávits y remanentes locales, recordó que la Federación trasladó al Gobierno un documento con 19 medidas relacionadas con el techo de gasto, y con la importancia de utilizar en cada territorio los superávits y remanentes que se hubieran generado en la desescalada y en la reconstrucción económica y social posterior. En palabras del presidente de la FEMP, los superávits (3830 millones de euros de 2019) "son nuestros y la utilización de nuestros recursos ha de realizarse en cada ciudad, municipio, provincia o isla, para la reconstrucción y la atención social y el bien común". Es la reivindicación de que los superávits y remanentes se usen en cada territorio. Se subraya, igualmente, que todos los gastos que han hecho los ayuntamientos durante el primer mes de la crisis sanitaria se han llevado a cabo "sin un solo euro de las comunidades autónomas" (a pesar de haber recibido 319 millones de euros).

Por su parte, las comunidades autónomas articularon, en general, paquetes de medidas extraordinarias, al amparo de las ayudas otorgadas por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, para llevar hasta los municipios las cantidades otorgadas por el Estado a través de su concesión a las comunidades autónomas. Además, con independencia de las medidas financieras extraordinarias establecidas desde el Estado, igualmente, las propias comunidades autónomas, para paliar esta situación, articularon, en general, paquetes de medidas extraordinarias propias. Usualmente, esto se ha articulado a través de un convenio extraordinario entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos, complementario al convenio ordinario de servicios sociales que usualmente existe para la financiación que es compartida entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos (allí donde estos se encargan de la prestación de los servicios sociales). Rasgos generales, usualmente, de estos convenios extraordinarios es que se otorgan en función del número de habitantes y dejan espacio al ayuntamiento, que decide en qué gastarlo concretamente, según sus necesidades (por ejemplo: ampliación de ayuda a domicilio, menús, más personal para atender y valoración de necesidades)[112].

111. FEMP: "Los Gobiernos Locales jugarán un papel central en la desescalada y la reconstrucción social y económica", 20 de abril de 2020. http://www.femp.es/comunicacion/noticias/los-gobiernos-locales-jugaran-un-papel-central-en-la-desescalada-y-la.

112. Sobre estas ayudas estatales y autonómicas, con más detalle, ver Domínguez Martín (2020a).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

4.3. Valoración del impacto de la crisis sociosanitaria sobre los servicios sociales municipales: reordenar las competencias locales y habilitar espacios de codecisión

Estas medidas extraordinarias, adoptadas en un contexto de crisis sanitaria, social y económica derivada de la COVID-19, se han centrado, fundamentalmente, en aportar financiación adicional a las entidades locales para la prestación de servicios sociales. Esto pone en evidencia, en primer lugar, la escasa capacidad económica y de medios (materiales y personales) con la que cuentan los ayuntamientos para abordar problemas urgentes de atención a una creciente población demandante de prestaciones sociales. En todo caso, no se puede perder de vista que esta financiación no llegó a todos los municipios de la misma manera, puesto que, en gran medida, dependía de que las comunidades autónomas la distribuyeran y cómo la hicieran llegar a los municipios. Y, además, se limitó solo a aquellos municipios que poseían superávit (y cumplían con la regla de gasto y las condiciones de estabilidad, en los términos expuestos), y no todos los municipios se encontraban en estas condiciones, por lo que no dispondrían de esa capacidad de gasto adicional.

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

Desde el punto de vista competencial, en la realidad, las corporaciones locales mantuvieron, también en los tiempos de crisis, el papel protagonista (aunque más de prestador que de definidor o diseñador) que venían teniendo en la prestación y gestión de los servicios sociales antes de la LRSAL, y que apenas se ha visto alterado. En efecto, aunque se puede afirmar que formalmente y sobre el papel, al menos, se ha reducido el ámbito de intervención garantizado a los municipios en la LBRL tras la reforma, también es cierto que bien sea mediante el ejercicio de las competencias propias (del art. 25.2 LBRL), o mediante competencias de-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

legadas (por parte de las comunidades autónomas), o competencias distintas de las propias, las corporaciones locales mantienen su importante función de atención a los colectivos vulnerables. Y, dado el protagonismo de la Administración municipal en este ámbito, resulta fundamental y lógico que, en un contexto tan excepcional como en el que vivimos, se hubiera garantizado que las corporaciones locales dispusieran de medios suficientes y de instrumentos adecuados para permitir el mantenimiento y la continuidad en la prestación de los servicios sociales, que sigue siendo un espacio propio de intervención municipal en la atención de las demandas de los ciudadanos más necesitados.

Debemos tener presente que el escenario de crisis sanitaria, social y económica actual exigió a las Administraciones públicas en general, y a la municipal en particular, en cuanto que primera destinataria de las demandas ciudadanas, unos niveles de prestación de la asistencia social mayores que en épocas de bonanza económica. La variedad, la intensidad y la inmediatez de las actuaciones emprendidas por las entidades locales en estos momentos de necesidad social demuestran la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las Administraciones locales, de las que se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de gobierno[113].

Por otro lado, no se puede desconocer, a la hora de reordenar las competencias locales, que, junto a los principios de "estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales", también se encuentran, conforme al art. 2 LBRL, los de descentralización y proximidad con el fin de hacer efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales. Si bien el legislador básico de 2013 relativiza la regla de la máxima proximidad como principio inspirador de la distribución competencial, nos encontramos con el hecho de que es la propia realidad social y económica la que impone, al menos en el ámbito de los servicios sociales, ajustar el proceso de asignación competencial local a dicho principio[114].

La mejor prueba de ello es la demanda vecinal de servicios sociales a los respectivos ayuntamientos con ocasión de la crisis sanitaria: su cercanía al ciudadano y su conocimiento del territorio (el fenómeno conocido como *the genius of the place*) les permite identificar eficazmente las necesidades ciudadanas, y su estrecho contacto con la realidad social les impide igno-

113. Navarro Gómez (2020).
114. Arias Martínez (2014: 400-408).

rarlas, pese a que gran parte de esta acción se proyecta sobre campos en los que los Gobiernos locales no tienen competencias fuertes y blindadas[115].

Las anteriores propuestas, encaminadas al fortalecimiento de la autonomía y las competencias locales, encajan con una reflexión más general sobre el papel que debe jugar el municipio en los nuevos planteamientos relativos a la intervención pública sobre la sociedad[116].

Las semanas más virulentas de la crisis sanitaria vivida (de marzo a mayo de 2020) pusieron de manifiesto que los municipios (destacadamente los de gran tamaño), junto a funciones de prestación de servicios y de solidaridad social, han asumido, incluso, un rol de liderazgo político (iniciativa en la gestión del confinamiento o en la toma de medidas sociales)[117]. En definitiva, acciones que van encaminadas a una dinámica de más autonomía respecto de las directrices estatales y autonómicas, asumiendo un papel protagonista, no solo en la ejecución, administración y organización de los servicios sociales, sino también en su configuración, en el intento de diseño autónomo de una política social propia.

El 22 de mayo de 2020, la Junta de Gobierno de la FEMP aprobó el documento "Pilares Locales para la reactivación social y económica de la Administración Local", que también demandaba el papel protagonista de las entidades locales en la atención local y en la reconstrucción social económica de cada Gobierno local. Y así, en primer lugar, proponía que se permitiera a los municipios el uso íntegro de los remanentes de tesorería para gastos generales (que ascienden a 17 841 millones de euros e incluyen el superávit), generados por cada entidad local, flexibilizando parámetros como la estabilidad presupuestaria o la regla de gasto. Junto a lo anterior, propone la creación y puesta a disposición de los entes locales de tres fondos, que sientan las bases de una reforma de la financiación local: 1) fondo financiero que pueda ser destinado exclusivamente al impulso de la recuperación social y económica, incluyendo parte de las partidas procedentes de la Unión Euro-

115. En este sentido, también, Navarro Gómez (2020).

116. Font i Llovet (2020: 28-30).

117. "Una crisis urbana en tres dimensiones", *El País*, 20 de abril 2020, sobre el rol que las ciudades han tenido durante la emergencia, siendo las primeras en gestionar el confinamiento de la población y la toma de medidas para frenar la expansión descontrolada de la pandemia: acceso a los servicios básicos y la movilidad; atención a las personas más vulnerables; refuerzo de las infraestructuras de salud; construcción de alianzas con la sociedad civil, activando redes de solidaridad; con la ciencia, apoyando proyectos de investigación; y con el sector privado, reorientando la producción; etc. Señala, igualmente, que este liderazgo será capital para definir la ciudad que vendrá después de la COVID-19.
https://elpais.com/elpais/2020/04/13/seres_urbanos/1586814836_874372.amp.html?__twitter_impression=true.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

pea y la propuesta de reclamar a las comunidades autónomas la constitución de fondos destinados a planes locales de choque en sus territorios; 2) fondo extraordinario para el sostenimiento del transporte público urbano; 3) fondo para la colaboración de las entidades locales en la gestión del ingreso mínimo vital. En la medida en que se prevé la colaboración de las entidades locales en la implantación y el seguimiento del ingreso mínimo vital, se hace necesario aprobar un fondo propio, vinculado a este fin[118].

Pero, antes al contrario de lo aquí propuesto, la gestión de la crisis sanitaria generada por la COVID-19 en España potenció las tendencias recentralizadoras, lo que, lógicamente, mermó bastante el rol de las comunidades autónomas y, especialmente, de los municipios durante el estado de alarma. Y respecto del modelo de gobernanza diseñado durante el proceso de la desescalada, tras el estado de alarma, se dejó un mayor papel a las comunidades autónomas, pero sin prestar una especial atención a la presencia y el espacio de decisión de los ayuntamientos. Puesto que la asistencia social se despliega en el marco de la LBRL, generalmente bajo el art. 26.1.c) LBRL (en los municipios de más de 20 000 habitantes), a medida que se avanzó en la desescalada, progresivamente se produjo un aumento de protagonismo de las comunidades autónomas y los ayuntamientos, aunque estos al servicio de las comunidades autónomas, de la política autonómica, no de políticas propias, con pura gestión de la financiación y fines que se les atribuían: esto es, los ayuntamientos como mero instrumento de ejecución de políticas ajenas. En general, como era previsible, los espacios supramunicipales fueron ocupados por las comunidades autónomas.

En el ámbito de los servicios sociales, como ya se ha señalado, las comunidades autónomas tienen muchas competencias y poder, tanto desde el punto de vista del diseño y planificación de la política social, como por el poder financiero de que disponen. Por tanto, en general, los ayuntamientos actuaron como terminales de ejecución de las políticas del Estado (en la fase de estado de alarma y las primeras fases de la desescalada) o de las comunidades autónomas (en las últimas fases de la desescalada y después). Un ejemplo de esto lo constituye, como se ha expuesto, la configuración de la gestión del ingreso mínimo vital: inicialmente, se comenzó apuntando a la posibilidad de implantar un modelo de gestión con una relación directa Estado-municipios, sin la intermediación autonómica, pero, finalmente, dicho modelo no se impuso. El Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, modifica la disposición adicional cuarta del inicial Real Decreto-ley 20/2020,

118. http://www.femp.es/comunicacion/noticias/documento-para-la-reactivacion-economica-y-social-desde-las-entidades-locales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

y establece que "las comunidades autónomas de régimen común" podrán también asumir, en su ámbito territorial, la gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social, que incluya la iniciación, tramitación, resolución y control por parte de la comunidad autónoma, mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración del Estado. En resumen, y como ya se ha dicho, estamos, una vez más, ante un supuesto en el que, pudiendo tener un mayor protagonismo la Administración municipal, el legislador (estatal, en este caso) la relega a un papel de mera colaboradora: inicialmente, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, y, paulatinamente, de las comunidades autónomas, que, según la última reforma de finales de 2023, serán las que podrán asumir las competencias en este ámbito.

La situación óptima sería que las entidades locales (municipales y también supramunicipales) hubieran podido diseñar sus propios planes de desescalada y coordinar todas sus actuaciones a través de una planificación, por fases, simétrica a la propuesta desde el Estado (distancia social, criterios de asistencia, prioridades, cuantías, procedimiento de asistencia social). Esto es, que antes de que llegase la financiación extraordinaria, los ayuntamientos hubieran podido tener una planificación y organización adecuada y anticipada, para aplicar eficaz y estratégicamente los fondos que recibieran.

En conclusión, y teniendo en cuenta todo lo anterior, parece razonable que a los municipios, que tuvieron que gestionar y enfrentarse a la crisis sanitaria y social en primera línea, también en la salida de ella, y hacia el futuro, se les hubiera reconocido un papel protagonista, un rol determinante, definidor, no de mero ejecutor[119]. Un paso en ese camino, aunque más en el plano de las buenas intenciones que en la realidad, lo podemos encontrar en la Declaración de la FEMP, de 20 de abril de 2020, en la que afirmaba que las entidades locales iban a estar presentes en el proceso de desescalada y en la reconstrucción social y económica que debía abordarse en nuestro país tras la crisis provocada por el coronavirus. Para ello, en la reunión entre la FEMP y el presidente del Gobierno, acordaron un encuentro con el jefe del Ejecutivo cada quince días, y otro con el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Transición Ecológica, al objeto de coordinar la participación, junto al resto de las Administraciones, tanto en la desescalada como en la reconstrucción social y económica. Para el presidente de la FEMP, estos encuentros y los acuerdos adoptados sitúan a los Gobiernos locales en "el lugar

119. Declaración de la FEMP de 20 de abril de 2020: "Los Gobiernos Locales jugarán un papel central en la desescalada y la reconstrucción social y económica". http://www.femp.es/comunicacion/noticias/los-gobiernos-locales-jugaran-un-papel-central-en-la-desescalada-y-la.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2

en el que queríamos estar, formando parte de la arquitectura del Estado y ser considerados como tales".

Incluso, dando un paso más, podría tomarse en consideración la posición de los municipios no solo en la definición de sus propios intereses, sino también participando en la codecisión, en la formulación de la política autonómica[120] e, incluso, nacional[121].

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

121. En este sentido, Font i Llovet (2020: 28-30), para el que el papel de los municipios, en el futuro inmediato, irá más allá del municipio clásico: también los servicios a las personas alcanzarán esa dimensión urbana y ciudadana predominante.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 40
ISBN: 978-84-125912-6-2