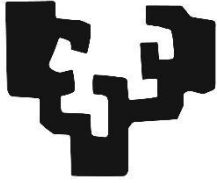


eman ta zabal zazu



UPV EHU



Zuzenbide Fakultatea
Facultad de Derecho

TRABAJO FIN DE GRADO

Zuzenbide Fakultatea-Facultad de Derecho UPV/
EHU

Curso 2023/2024

TÍTULO: LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

Autor: Jaione Goizane Pérez Lorenzo

Directora: Prof. Blanca Gamboa Uribarren

RESUMEN

Este trabajo trata sobre las competencias de las entidades locales en materia de servicios sociales, dentro del contexto del Estado de Bienestar, ya que los poderes públicos asumen la responsabilidad de garantizar el bienestar y un nivel de vida digno a sus ciudadanos. El análisis realizado tiene como objetivo determinar el reparto competencial de las administraciones públicas en materia de Servicios sociales. Para ello, se trata de abordar el tema desde legislación estatal como, la Constitución en la que se reconoce el derecho a los servicios sociales, realizando una distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La constitución tan sólo reconoce a las entidades locales la autonomía y capacidad de autogobierno pero no determina cuales son sus competencias. Por ello, resulta necesario acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local reformada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración Local, donde se concretan las materias en las que las entidades locales tienen competencias. Además, en este trabajo se aborda el Sistema de Servicios Sociales del País Vasco, detallando su estructura, su forma de acceso y la financiación de las entidades locales.

PALABRAS CLAVE: Servicios sociales, reparto competencial, entidades locales.

ABSTRACT

This work is about the powers of local entities in matters of social services, in the context of the Welfare State, by which public powers assume the responsibility of guaranteeing their citizens' well being and a decent standard of living. The aim of the analysis carried out is to determine the distribution of public administrations' powers in matters of social services. In order to do this, the issue is addressed from State legislation such as the Constitution, in which the right to social services and the distribution of powers between the State and the Autonomous Communities are recognized. Although the Constitution recognizes local entities' autonomy and capacity for self-government, it does not determine what their powers are. For this reason, it is necessary to apply the law 7/1985, of April 2, Regulating Local Regime Bases, reformed by the law 27/2013, of December 27, on rationalation and sustainability of the local administration, where the issues in which local entities have powers are specified. Moreover, this work deals with the Social Services of Basque Country, giving details about its structure, its way of access as well as local entities' finance.

KEY WORDS: Social Services, distribution of powers, local entities.

ABREVIATURAS

ART: Artículo

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOPV: Boletín Oficial del País Vasco

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco

CE: Constitución Española

EEAA: Estatuto de Autonomía

EAPV: Estatuto de Autonomía para el País Vasco

EUDEL: Asociación de Municipios Vascos

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FOFEL: Fondo de Financiación de las Entidades Locales Alavesas

LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRSAL: Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

PISE: Programa de intervención socioeducativa

TTHH: Territorios Históricos

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
1. Justificación del tema.....	5
II. ORIGEN DEL MODELO DE ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL.....	6
2.1 El Estado de Bienestar Social en la Constitución Española.....	8
III. REPARTO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	10
3.1 Tipos de Competencias de las Entidades Locales.....	12
3.1.2 Materias sobre las que los Municipios ejercen competencias propias.....	13
3.1.2 Materias en las que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Ayuntamientos.....	15
3.1.3 Competencias distintas a las propias y a las delegadas.....	17
IV. ORGANIZACIÓN COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN MATERIA DE SERVICIO SOCIALES.....	17
4.1. Acuerdo sobre el reparto entre la Diputación Foral de Bizkaia y los ayuntamientos en materia de servicios y programas sociales.....	19
4.2. Estructura del Sistema Vasco de servicios Sociales.....	21
4.2.1 Requisitos de acceso al Sistema de Servicios Sociales.....	22
4.2.2 Organización funcional del Sistema de Servicios Sociales.....	23
V. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS ENTIDADES LOCALES DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA.....	24
5. 1 Ingresos.....	25
5.1.1 Ingresos obtenidos de tributos.....	26
5.1.2 Ingresos obtenidos por Transferencia.....	27
5.1.3 Ingresos no tributarios.....	28
5.2 Gastos.....	29
VI. CONCLUSIONES.....	31
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	33

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado sobre “ Las Administraciones Locales en materia de servicios sociales” es profundizar el reparto competencial de las administraciones públicas en materia de servicios sociales. Por este motivo se ha llevado a cabo una investigación en el ámbito administrativo, basándose en diferentes fuentes bibliográficas, tales como legislación estatal y autonómica, revistas jurídicas, tesis doctorales, trabajos de investigación, etc.

Este trabajo se desarrolla dentro de un enfoque deductivo de lo general a lo concreto, que parte del concepto fundamental del surgimiento del Estado de Bienestar en el que los poderes públicos asumen la obligatoriedad de proteger a sus ciudadanos, siendo este el origen de la creación de los Servicios Sociales. Desde esta visión general, se comienza a analizar la organización del Estado que prevé la constitución Española y el marco normativo estatal de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, teniendo en cuenta su modificación a partir de la entrada en vigor de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración Local en 2013, responsable del cambio en el reparto competencial de la entidades locales en materia de Servicios Sociales. A través de la legislación mencionada se pretende clasificar los tipos de competencias que pueden darse en las entidades Locales, siendo posible prestar estos servicios como competencias propias de los Municipios, Diputaciones Provinciales u otras entidades locales, dando también la posibilidad de delegar sus competencias por parte de la Comunidad Autónoma a las entidades locales. Además de estas, también pueden darse las competencias que no son propias ni delegadas cuando las Comunidades Autónomas no asuman el desarrollo de los Servicios prestados por las entidades locales.

Esta clasificación competencial sienta las bases para profundizar de manera particular en el Sistema de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía y el desarrollo de legislación autonómica en materia de Servicios Sociales. Además se examinará el acuerdo por el que se reparten las competencias entre la Diputación Foral de Bizkaia y los ayuntamientos del mismo.

Siguiendo este enfoque, se analizará la financiación de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, utilizando como ejemplo el presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao que tendrá como fin determinar la procedencia de sus ingresos así como el dinero destinado a los Servicios Sociales por el municipio.

Para finalizar este trabajo, tras esta investigación se realizarán conclusiones que tendrán como objeto debatir el reparto competencial en materia de Servicios Sociales en el ámbito local.

1. Justificación del tema

Los Servicios sociales son una de las piezas fundamentales de los Estados de Bienestar. He escogido esta temática por ser un tema muy actual y cada vez más presente en la sociedad, debido al aumento de las situaciones de necesidad social por las que se requiere de asistencia de los Servicios Sociales. Esto puede deberse a diversas causas como, el aumento de la esperanza de vida , el aumento de enfermedades crónicas, discapacidad o enfermedades mentales las cuales requieren de asistencia y apoyo. Este

crecimiento también se debe a la inmigración y los conflictos en diferentes países por lo que España ha prestado ayuda, acogiendo a refugiados de diversas nacionalidades como Sirios, Ucranianos... Además, situaciones como la pandemia del COVID-19 ha traído consigo consecuencias económicas a nivel mundial y por ende un aumento de la necesidad de requerir estos servicios.

La Constitución Española no dedica explícitamente ningún artículo a la atribución de competencias de las entidades locales en materia de Servicios Sociales, por lo que considero interesante investigar cómo se desarrolla a nivel administrativo el tema competencial de los Servicios Sociales. La forma en la que se coordinan las administraciones públicas para evitar duplicidades o la capacidad que tienen las entidades locales para cumplir con sus funciones en relación a la financiación de las mismas, teniendo en cuenta que dicha financiación ha sido hasta ahora un tema conflictivo en nuestro país.

Asimismo, se debe tener en cuenta la descentralización del Estado y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales que diseñan el reparto competencial en los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad y en sus propias leyes autonómicas. Por lo que de acuerdo a su legislación, la distribución puede variar bastante en cada una de las 17 comunidades de nuestro país.

En resumen, este trabajo pretende investigar el reparto competencial de los servicios sociales en las Administraciones Públicas, en concreto de las entidades locales .

II. ORIGEN DEL MODELO DE ESTADO DE BIENESTAR SOCIAL

El contexto actual del modelo socioeconómico vigente en los estados de bienestar tanto en Europa como en nuestro país, tienen su origen en los cambios que se produjeron a través de la historia durante los dos últimos siglos anteriores.

Aunque la pobreza y la necesidad han sido un problema común y acuciante desde casi toda la historia, hasta el surgimiento del Estado de Bienestar no existe ninguna obligación por parte del Estado de garantizar la protección de una vida digna de sus ciudadanos. Durante gran parte de la historia la iglesia tan solo había asumido un papel o actitud solidaria que daba respuesta únicamente a eso que se entendía por caridad o protección ante las personas con necesidad, pero nunca intentado mejorar ni reducir las causas que lo derribaban. Además, el papel asumido por la iglesia católica tampoco constituía ningún tipo de derecho en la sociedad de esa época. El denominado estado de beneficencia prestado por la iglesia sólo cubría las situaciones de pobreza o indigencia, sin tener en cuenta otro tipo de necesidades sociales.

El origen del Estado de Bienestar cuenta con varias etapas, la primera se sitúa entre los siglos XIX y XX. Este modelo surge en la Alemania de Bismarck de 1883 y empieza a extenderse por toda Europa, con la revolución industrial como consecuencia de los conflictos sociales que surgieron entre la clase dominante, es decir, la burguesía y la clase trabajadora. Esta última exigía unas condiciones de trabajo más dignas por lo que las movilizaciones del proletariado industrial tenían como fin terminar con el orden económico burgués. Para ello, se hace necesaria la intervención del Estado, surgiendo así las primeras “leyes de Bismarck” . Estas leyes tenían como fin abordar los conflictos sociales proporcionando una red de seguridad social para los trabajadores. Estas normas

fueron las primeras en proteger las condiciones de vida y de trabajo del proletariado y traen consigo el inicio de la legislación en materia social. Así, en menor o mayor velocidad, en los Países Industrializados de Europa occidental va surgiendo este nuevo modelo.

Durante los comienzos del siglo XX, surge la segunda etapa. En esta segunda etapa, comprendida entre 1930 y 1940, se recoge por primera vez la expresión de Estado de Bienestar en el “informe de Beveridge” de 1942, en él se establece que todo ciudadano en edad laboral deberá pagar una cantidad de dinero para poder beneficiarse del seguro obligatorio por el que surge la seguridad social actual y a su vez, optar a prestaciones por enfermedad o jubilación.¹

Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado liberal es sustituido por el denominado Estado Keynesiano de Bienestar, dando lugar así a la tercera etapa. Este tipo de Estado tiene su origen en las teorías del economista John Maynard Keynes, en ellas, se pretende asegurar una seguridad social de carácter universal, educación gratuita y una sociedad más justa a través de la distribución de la riqueza. Esta etapa surge como consecuencia de los nuevos Estados democráticos y la legitimación de los derechos sociales y económicos de los trabajadores por parte de estos. Todo ello, acorde al sentido democrático que muchos partidos políticos van desarrollando tras la destrucción que se dio lugar como consecuencia de la segunda guerra mundial, tratando la inclusión social de muchos individuos que hasta ese momento quedaban fuera de una sociedad segregada o inservibles para el sistema.

En España, el surgimiento del Estado de Bienestar no surge a la vez que en el resto de Europa, aunque en la España del siglo XIX, con la aprobación de las Cortes de Cádiz, se empiezan a desarrollar los conceptos de asistencia social y beneficencia en muchas disposiciones generales como la ley de beneficencia en 1822 y la ley que se reforma 27 años más tarde, avanzando en materia social, siendo el origen de legislación social y asistencial consecutiva. No es hasta después de la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, con la transición y por medio de la democracia, cuando se produce en España un giro de 180 grados en el sistema público, con la aparición de la Seguridad Social.

Siguiendo la clasificación del Estado de Bienestar que realiza el sociólogo danés, Gosta-Esping Andersen, diferenciando tres modelos de estado que pueden extenderse a cuatro. Un primer modelo anglosajón en el que el Estado sólo cubre los riesgos que no puede asumir una sociedad decente en la que sólo se recibirán prestaciones una vez comprobado el estado económico del solicitante. Un segundo modelo conservador, corporativista o de Europa continental en el que el Estado interviene cuando la familia o las instituciones más próximas al individuo no lo hagan. Un tercer modelo socialdemócrata o nórdico en el que se garantiza la universalidad de las prestaciones a todos sus individuos y un cuarto modelo mediterráneo en el que solo se presta una asistencia social mínima.²

¹ Valenzuela Serrano, Á. G. (2018). *El Estado de Bienestar: Un reto para la democracia*. Estudios de Deusto 66, nº 1: 349- 374. Doi: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(1\)-2018pp349-374](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(1)-2018pp349-374)

² Gutiérrez Martínez, A. (2014). *El Estado del Bienestar en España (1978-2013)* (Trabajo Fin de Grado, Adaptación a Grado en Relaciones Laborales, Universidad de Cantabria, España). Recuperado de <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/5178/%5B2%5DGutierrezMartinezAna.pdf?sequence=1>

Este último modelo de estado mediterráneo, se desarrolla en los países de España, Italia, Grecia y Portugal y se caracteriza por surgir de forma más tardía que en el resto de Europa, aproximadamente sobre los años setenta y ochenta del siglo XX. Este tardío surgimiento se debe a su represión política en consecuencia a sus regímenes autoritarios. En el caso de España, como se menciona anteriormente, no es hasta la muerte del dictador Francisco Franco cuando aparece este nuevo modelo. Sobre todo con la proclamación de la constitución española de 1978 por la que se establecen las bases para un estado de bienestar social. Como consecuencia se producen novedades jurídicas y políticas que se concretan al introducir todas las nuevas disposiciones generales del nuevo marco público del servicio social en relación de las leyes generales, como autonómicas, desde las leyes de igualdad para la mujer, la ley de integración social, ley de minusvalía, aislados y refugiados, como todos los planes existentes.

A medida que en España la inclusión social va ganando terreno en el Estado de Bienestar, este modelo se va transformando, manteniendo un sentido más amplio en su diseño y abarcando una mayor función de sus derechos como de sus garantías sociales. Por lo que hoy en día el apartado de los servicios sociales se ha ido ampliando e implementando atendiendo a distintas necesidades para mejorar el bienestar y aumentar calidad de vida de la ciudadanía, solventando todas y cada una de las desigualdades que puedan surgir en la sociedad³

2.1 El Estado de Bienestar Social en la Constitución Española

El Estado de Bienestar social es un modelo socioeconómico y político que se caracteriza por la responsabilidad del Estado de garantizar el bienestar y la protección social a todos sus ciudadanos en igualdad de oportunidades. La Real Academia Española define este modelo como: “Estado democrático de derecho en que los poderes públicos asumen una posición activa prestacional con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos con independencia de la distinta situación económica y social de cada uno.”⁴

Este modelo de Estado se encuentra consagrado en la Constitución Española de 1978⁵ (en adelante, CE), a través de su artículo 1.1 en el que se establece: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.” Este artículo se relaciona directamente con el artículo 9.2, que establece: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Se trata de un mandato dirigido directamente a los poderes públicos, esto implica la protección y garantía de los derechos fundamentales, asegurando las condiciones y medios por parte del Estado para el ejercicio efectivo de los derechos civiles, políticos y sociales. Se establece a través de

³ Nebreda López, M. (2021). *Historia de los servicios sociales*. Recuperado de <https://www.campustraining.es/noticias/historia-servicios-sociales/>

⁴ Estado social y democrático de derecho. (2023). *Real Academia Española*. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/estado-social-y-democr%C3%A1tico-de-derecho>

⁵ Cortes Generales (1978). Constitución Española. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*. núm. 311 del 29 de diciembre de 1978. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

dicho artículo la obligatoriedad de los poderes públicos del aseguramiento de las condiciones para una vida digna, en igualdad para todos los ciudadanos, con independencia de su situación social.

A través del artículo 9.2 de la CE se reconoce el principio de igualdad material, propio del modelo de Estado de Bienestar Social. Este principio guarda una estrecha relación con el artículo 14, en el que se reconoce el principio de igualdad formal, el cual garantiza que todas las personas sean iguales ante la ley, sin discriminación basada en su condición personal, reconociendo los mismos derechos y oportunidades que a cualquier persona. El artículo 9.2, incluso va más allá que el principio de igualdad formal ante la ley, pues exige promover las condiciones reales y efectivas que permitan a todos los individuos disfrutar de sus derechos en igualdad de condiciones. Teniendo en cuenta las grandes desigualdades sociales que sufren los grupos más vulnerables por el que el principio de igualdad material cobra una gran importancia.

La constitución española tiene como objetivo fundamental situar a todos los ciudadanos en igualdad de posibilidades para su pleno desarrollo personal. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que el simple reconocimiento de libertades no es suficiente cuando no se prevén formas de garantizarlas. Para lograr que las libertades del colectivo resulten idénticas o similares en sus posibilidades de desarrollo individual es fundamental estructurar instrumentos que fomenten y faciliten su realización.

La Administración pública con el fin de ayudar a todo ciudadano que necesite la superación de determinados problemas que dificultan su desarrollo crea como instrumento los servicios sociales. El objetivo de estos servicios es derribar las barreras a las que se enfrentan ciertos grupos o personas que impiden el ejercicio de sus derechos o disfrute de su vida plena en la comunidad. De esta forma, se busca evitar la marginalidad o desprotección de ciertos grupos.

Los servicios sociales, junto con la educación, la sanidad y las pensiones, son uno de los cuatro pilares que conforman el Estado de Bienestar social. Entre los servicios ofrecidos se encuentran, la atención a la dependencia o a las personas con discapacidad física, intelectual o sensorial. Atención a las personas con enfermedades o trastornos mentales, también, se ofrecen servicios de protección familiar y cuidado a los menores de edad a través de centros de convivencia destinados al acogimiento residencial y acogimiento de urgencia social y violencia de género.

III. REPARTO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En relación con este punto, en el artículo 50 de la CE, referido únicamente a las personas de tercera edad, establece la obligatoriedad de los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica mediante pensiones. En dicho precepto se ubica el concepto de “servicios sociales”, instrumento por el que se pretende promover el bienestar atendiendo a los problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Aunque el legislador intentó recoger los servicios sociales, lo hizo de una forma incompleta, desde sus destinatarios, al solo citarse la tercera edad, hasta los servicios ofrecidos, pues solo se contemplan los de salud, vivienda, cultura y ocio. Asimismo, dicho artículo no hace ninguna mención a la atribución de competencias en esta materia. Tampoco se puede entender atribuida esta competencia en ningún otro precepto del texto constitucional.

El hecho de que no se atribuya la titularidad de los Servicios Sociales explícitamente al Estado, CCAA o entidades locales no quiere decir que no existan otras maneras que permitan entender este reparto competencial de los Servicios Sociales. Pues el Tribunal Constitucional ha resuelto esta cuestión, en su sentencia 13/1992, de 6 de febrero. En ella, se establece que en la atribución constitucional de competencias el término de “asistencia social” se remite a “Servicios sociales”. Por lo que de esta sentencia se puede interpretar el artículo 148 de la CE, en el que se enumeran las diferentes materias en las que la CCAA tendrá competencia, en él se recoge la materia de “Servicios sociales” bajo el concepto “asistencia social”. Aunque la constitución española en la atribución de competencias no diferencie estos términos se debe tener claro de que se trata de dos conceptos distintos, utilizados erróneamente pues la asistencia social externa a la seguridad social solo cubre las necesidades más elementales del individuo mientras que los Servicios Sociales promueven un mayor bienestar para el individuo y tienen como fin su plena integración.⁶

La distribución de competencias que realiza la CE, entre el Estado y las CCAA se basa en el principio de descentralización. Dedicando su artículo 149 a enumerar una lista de materias que pertenecen exclusivamente al Estado, dando la posibilidad a través de una cláusula residual a las Comunidades Autónomas⁷ de asumir las competencias que no se atribuyen expresamente al Estado y su artículo 148 a las materias que pueden ser asumidas por la CCAA. Además se prevé a través del artículo 150 de la CE la posibilidad de transferir o delegar las competencias atribuidas exclusivamente al Estado a las CCAA mediante ley orgánica.

Atendiendo a estos preceptos constitucionales, se entiende asumida la competencias por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía (en adelante, EEAA) en materia de asistencia social o servicios sociales, al utilizarse diferentes terminologías, en ocasiones imprecisas. A través de esta asunción se crea un Sistema de red pública de Servicios Sociales en cada una de las 17 comunidades.

⁶Alonso Seco, J. M., y Gonzalo González, B. (2000). *La asistencia social y los servicios sociales en España* (Vol. 8, pp. 109-112). Boletín Oficial del Estado.

⁷ Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. (2022). Tema 8. La Distribución de Competencias entre las Administraciones Públicas. Recuperado de <https://www.insst.es/documents/94886/3978182/Tema+8.+La+Distribuci%C3%B3n+de+Competencias+entre+las+Administraciones+P%C3%ABlicas.pdf/0e7496a0-2dc1-1247-46f8-5f8049f8b681?t=1663571216074>

En cuanto a las competencias de las entidades locales, la Constitución no transfiere competencias de forma directa. Sin embargo, en su artículo 137 reconoce su autonomía y capacidad de autogobierno en ámbitos específicos por lo que se entiende atribuida la potestad reglamentaria de las entidades locales a los Municipios y Provincias, reconociendo así su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por primera vez, aparece el término de entidad local reconocido en el texto constitucional y lo hace de una forma que no se debe pasar por desapercibido, pues se su ubicación en el Título VIII, entre los Principios Generales de la Organización Territorial del Estado lo articulan como un principio general en la distribución del poder. Este precepto también establece la forma en la que se debe organizar el Territorio Español, distribuyéndolo en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas.⁸

El Título VIII de la Constitución, “De la Organización Territorial del Estado”, dedica el capítulo segundo a las administraciones locales, específicamente los artículos comprendidos entre el 140 y 142.

A través del artículo 140 se garantiza la autonomía de los municipios, siendo el municipio la entidad básica de organización territorial estatal en el ámbito local y la más cercana al ciudadano. De esta forma, comienza a proclamarse la garantía constitucional de la autonomía de los municipios, dotándolos así de personalidad jurídica plena. Correspondiendo su gobierno y administración a los Ayuntamientos que estarán integrados por los alcaldes y concejales, estableciendo la forma de designación de cada uno. Pudiendo designarse los concejales mediante sufragio universal, libre y directo, y los alcaldes mediante designación realizada por los concejales o directamente por los ciudadanos.

El artículo 141 de la Constitución define a la provincia como una entidad local con personalidad jurídica propia y determinada por la agrupación de municipios, dicha subdivisión tiene como fin cumplir con las actividades del Estado. También se establecen las competencias de las provincias y se dispone que el gobierno y la administración autónoma de las provincias estará encomendado a las diputaciones y otras corporaciones de carácter corporativo. Además se tiene en cuenta la particularidad de los archipiélago y las islas en las cuales se administrarán de forma propia en Cabildos o Consejos.

El capítulo de las “las administraciones locales” concluye con el artículo 142, estableciendo que las Haciendas locales deberán contar con los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones atribuidas por la ley a las Corporaciones locales respectivas, obteniendo fondos a través de los impuestos locales y mediante la participación de los tributos recaudados por el Estado y las Comunidades Autónomas.

En resumen, de acuerdo con estos preceptos, el concepto de entidad local abarca tanto los municipios, gestionados por los ayuntamientos como las provincias, administradas por las Diputaciones, así como las islas en los archipiélagos balear y canario. Además de otras entidades locales inferiores al ámbito municipal como las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Esta afirmación sigue la misma línea interpretativa que realiza el Tribunal Constitucional en su sentencia 41/2016. En ella se determina que la Constitución no

⁸ Viruez, M. A. (2016). La cuestión competencial en materia de servicios sociales. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (133), 69-112.

precisa las competencias que corresponden a las entes locales, realiza una distribución competencial entre el Estado y las CCAA, cada una debe regular y atribuir a las entes locales competencias dentro de su marco de atribuciones. Por tanto, el legislador es quien debe graduar el alcance o la intensidad de la intervención local y asegurar que las entidades locales tengan competencias propias en los intereses que les son propios.⁹

3.1 Tipos de Competencias de las Entidades Locales

La CE no determina cuales son las competencias de las entidades locales, tan solo reconoce su autonomía y capacidad de autogobierno por lo que es necesario acudir a legislación que complemente esta atribución de materias. Según indica el artículo 137 de la CE para que la efectividad de la autonomía que se garantiza constitucionalmente a las Entidades Locales, es necesaria legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas . Así surge la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)¹⁰ en la que se establece el marco normativo para el ejercicio de competencias por parte de los municipios y otras entidades locales y la ley que ha modificado el reparto competencial de la misma, Ley de 27/2013, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL)¹¹

Dentro de este marco normativo, el artículo 7 de la LBRL clasifica las competencias de las Entidades Locales en tres tipos: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas. Esta clasificación proporciona un marco claro para comprender la distribución y el ejercicio de las competencias por parte de las Entidades Locales ejerciendo las competencias de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La LBRL, como consecuencia de haber transcurrido 39 años desde su entrada en vigor, ha experimentado numerosas modificaciones y actualizaciones a lo largo del tiempo, por lo que para comprender el artículo 7 se debe tener en cuenta las últimas reformas legislativas introducidas. Dicho artículo ha sido modificado por el artículo 1.3 de la LRSAL. Esta reforma trae consigo la modificación del esquema competencial en materia de servicios sociales en las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Se trata de una de las modificaciones más significativas en la legislación local y afecta a diversos aspectos, como la organización municipal, competencias de las entidades locales, estabilidad presupuestaria y coordinación de las distintas administraciones públicas.

Por tanto, el artículo 7 de la LBRL, en la nueva redacción de la LRSAL establece una importante clarificación para comprender la distribución y el ejercicio de las

⁹ Xiol Ríos, A. (2016). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local*.

Recuperado de

https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1743/15_XIOL_P374_P395_QDL_42.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰ Jefatura del Estado. (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 80, del 03 de abril de 1985. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

¹¹ Ministerio de la Presidencia. (2013). Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 312, de 30 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>

competencias municipales que tiene como objetivo evitar el ejercicio cuando no correspondan por la falta de recursos, así como por duplicidades ejercidas por otras Administraciones Públicas, asegurando así la eficacia de la prestación de servicios a nivel local.

3.1.2 Materias sobre las que los Municipios ejercen competencias propias

En cuanto a la clasificación de competencias, encontramos las competencias propias de las entidades locales, las cuales solo podrán estar determinadas por ley y serán ejercidas en régimen de autonomía, bajo su propia responsabilidad. A pesar de que ejerzan sus propias competencias, será necesaria la coordinación con el resto de administraciones en su programación y ejecución. Las competencias propias de los municipios se recogen en el artículo 25 de la LBRL. Mediante este artículo se atribuyen competencias específicas a los municipios para gestionar sus intereses, pudiendo promover actividades y prestar servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local se establecen las materias sobre las que los municipios ejercerán competencias propias, dicho artículo ha sufrido varias modificaciones desde su publicación original. Este artículo ha sido modificado por el art 1.8 de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, al que se le ha añadido una letra o) al apartado segundo en concreto por la disposición final 1 del Real Decreto-ley 9/2018¹², de 3 de agosto. Quedando la lista de materias en las que el Municipio ejercerá competencias propias del artículo 25.2 de la LBRL de la siguiente manera:

“ a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

¹² Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. (2018). Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, del 28 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-11135#df>

i) *Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*

j) *Protección de la salubridad pública.*

k) *Cementerios y actividades funerarias.*

l) *Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*

m) *Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*

n) *Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*

ñ) *Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

o) *Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género.”*

El legislador estatal de 1985 incluyó dentro del conjunto de competencias propias que debían de tener competencia propia los ayuntamientos y debían de atribuirse por los legisladores estatales y autonómicos la prestación de “*servicios sociales y de promoción y reinserción social*”. Sin embargo, la nueva redacción del artículo supone un gran cambio en materia de servicios sociales al dejar de incluir esta prestación, introduciendo nuevas competencias. Incluyendo como competencia propia la “*evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”, además también se ha incluido el apartado o) “*Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género*”. Por lo que de conformidad a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, los ayuntamientos deberán tener atribuciones en materia de servicios sociales, teniendo margen de maniobra la normativa sectorial estatal y autonómica para delimitar el alcance de la misma.¹³

Las competencias recogidas a través de este artículo deberán desarrollarse por ley, realizando un análisis exhaustivo de la implantación de dichos servicios a nivel local de conformidad a los principios de descentralización, eficacia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Dicha ley deberá ir acompañada de una memoria económica en la que se detalle cómo afectará la implantación de la ley a los recursos financieros de las administraciones involucradas, debiendo de dotar a la entidad local de los recursos necesarios para asegurar las prestaciones que se ofrecerán. Para acreditar que se cumplen los requisitos financieros los proyectos de leyes estatales deberán ir acompañados de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.¹⁴

¹³ Arias Martínez, M. A. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Administración Pública*, 194, 373-410.

¹⁴ Dirección General de los Servicios Jurídicos, Coordinación Territorial e Internacional de la Federación Española de Municipios. (s.f.). *Las competencias de los ayuntamientos en materia de servicios sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Recuperado de <https://www.fempclm.es>

Además de esta lista cerrada que realiza el artículo 25.2 de la LBRL los municipios también podrán ejercer competencias propias sobre materias que no estén incluidas en el mismo, siempre y cuando sean atribuidas por leyes sectoriales estatales y autonómicas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que antes de la atribución de nuevas competencias a los municipios, resulta necesario considerar la capacidad de gestión que tienen las entidades locales, de esta manera, realizar una atribución adecuada y precisa a cada entidad local.¹⁵

3.1.2 Materias en las que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Ayuntamientos

Respecto a las competencias atribuidas por delegación, son las que atribuye el Estado o las CCAA, en el ejercicio de sus competencias. Esta transferencia de competencias pretende mejorar la eficacia de la gestión pública, contribuyendo a la eliminación de duplicidades administrativas.

Las competencias serán ejercidas en los términos que se establezcan a través de las disposiciones normativas o los acuerdos de delegación siempre que se respeten los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LBRL. La delegación debe aceptarse por los Ayuntamientos, acompañándose de una memoria económica, determinando el alcance de la misma, su contenido y su duración. Como máximo se establece una duración de 5 años, además para que sea posible debe acompañarse de su correspondiente financiación.

De esta forma, se asegura la dotación presupuestaria idónea para hacer frente a cada ejercicio los presupuestos de la Administración delegante, estableciendo así la nulidad de la misma cuando las delegaciones no vayan acompañadas de dicha dotación. Con el fin de garantizar dicha dotación, se incluye en los acuerdos o convenios de delegación una cláusula de garantía de cumplimiento de las obligaciones financieras, autorizando a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan a aquella por aplicación de un sistema financiero.

Cuando la Administración delegante incumpla su obligación financiera, la entidad local quedará facultada para compensar de forma automática las obligaciones que tengan simultáneamente. En las disposiciones normativas o acuerdos de delegación se establecerán las causas de revocación o renuncia de la delegación, siendo una de ellas el incumplimiento de las obligaciones financieras. Por lo que el Ayuntamiento puede renunciar a ejecutar la delegación si la Administración competente no presta los medios financieros suficientes.

A través del artículo 27 de la Ley de Bases de Régimen Local, se establece un listado de materias en las que la administración del Estado y la Administración de la comunidad autónoma delegan sus competencias en los Ayuntamientos. Este artículo al igual que los que hemos analizado anteriormente queda modificado de su publicación original por la LRSAL. Estableciendo de la siguiente manera las materias que podrán delegarse en los Ayuntamientos:

“ a) *Vigilancia y control de la contaminación ambiental.*

¹⁵Rendición de Cuentas. (2023). *¿Qué competencias tiene una Entidad local?*. Recuperado de file:///C:/Users/34688/Downloads/%C2%BFQu%C3%A9%20competencias%20tiene%20una%20Entidad%20local%20.htm

- b) Protección del medio natural.*
- c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.*
- d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*
- e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*
- f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.*
- g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.ª de la Constitución Española.*
- h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.*
- i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.*
- j) Promoción y gestión turística.*
- k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.*
- l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.*
- m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*
- n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*
- o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.”*

En materia de servicios sociales debemos tener en cuenta el apartado c) “Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer”. De la redacción de este artículo se interpreta que la promoción de igualdad de género y la prevención de violencia contra la mujer son competencias que pueden ser ejercidas tanto de forma propia por parte de las entidades locales como delegable en las entidades locales.

3.1.3 Competencias distintas a las propias y a las delegadas

Además de las dos categorías expuestas hasta ahora, las entidades locales podrán ejercer competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación, las cuales no requieren su atribución por parte del Estado ni por las CCAA.

Estas solo podrán ejercerse cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y cumplan con la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando que se ejerza simultáneamente la misma prestación por varias administraciones públicas para ello se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 7.4 de la LBRL acompañado de un informe previo y vinculante en el que se acredite la inexistencia de duplicidades entre los servicios

prestados por el Ayuntamiento y la Administración competente, así como de la sostenibilidad financiera de nuevas competencias.

La elaboración del informe previo y vinculante que debe acompañarse varía dependiendo de la CCAA. En el caso del País Vasco deberá elaborar este informe el órgano que tenga atribuida la materia de financiación sobre la entidad local. En cambio, en otras comunidades CCAA la responsabilidad de elaborar dicho informe recaerá sobre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

IV. ORGANIZACIÓN COMPETENCIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN MATERIA DE SERVICIO SOCIALES.

En nuestro país, la competencia de estos servicios se atribuye a las Comunidades Autónomas pero su gestión se realiza a través de los ayuntamientos de los propios municipios. Cada una de las 17 Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía asumen como competencia los servicios sociales. Por lo que la Comunidad Autónoma a la que pertenezca el municipio delimita en sus propios Estatutos las coordenadas espacio-temporales.

En el País Vasco, la comunidad autónoma se constituye a través de Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre¹⁶, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (en adelante, EAPV) publicada en el BOE el 22 de diciembre y entrando en vigor el 11 de enero de 1980. El artículo 9.2 reconoce la obligatoriedad de los poderes públicos vascos en el ámbito de su competencia de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos y mejorar las condiciones de vida de los mismos. Para ello, adoptarán las medidas que estén dirigidas a promover las condiciones y remover los obstáculos para que las condiciones de igualdad sean reales y efectivas, facilitando la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida.

El EAPV no elabora una regulación sustantiva relativa al municipio sino que realiza una delimitación de las competencias de los Territorios Históricos y Comunidades Autónomas. En el artículo 10.1 se atribuye a las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de asistencia social. Aunque no se especifica como tal la materia de “servicios sociales” el término de “asistencia social” hace referencia a los denominamos “servicios sociales”, siguiendo la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional de esta terminología.

Además, según este mismo artículo se atribuye a las CCAA competencia exclusiva en las demarcaciones territoriales municipales, sin perjuicio de las facultades que correspondan a los TTHH, en el régimen de los bienes provinciales y municipales, régimen electoral y todas las que se especifiquen en el propio estatuto o le sean atribuidas. En relación a los TTHH, el artículo 37.3 del EAPV concreta las materias en las que tendrán competencias exclusivas, dentro de su ámbito territorial:

“a) Organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones.

b) Elaboración y aprobación de sus presupuestos.

¹⁶ Jefatura del Estado. (1979). Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 306, del 22 de diciembre de 1979. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30177>

- c) *Demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan los límites provinciales.*
- d) *Régimen de los bienes provinciales y municipales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales.*
- e) *Régimen electoral municipal.*
- f) *Todas aquellas que se especifiquen en el presente Estatuto o que les sean transferidas.”*

Por lo que de estos preceptos se entiende distribuida la competencia de los municipios del país Vasco, entre el Estado, encargado de elaborar legislación básica, la Comunidad Autónoma que cuenta con competencias genéricas sobre el régimen local y los Territorios Históricos que tienen competencias específicas atribuidas por el EAPV, según la interpretación del artículo 37.3 que remite al 10.1 del EAPV y permite ampliar sus competencias .¹⁷

En esta misma línea la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, citada anteriormente, en relación al artículo 149.1.18 de la CE permite al Estado regular el Régimen local mediante legislación de carácter básico que será competencias de las CCAA completarla. A través del EEAA se capacita para configurar políticas propias y podrán contener en el ámbito territorial de la CCAA las líneas fundamentales o la regulación esencial del Régimen local, de esta manera vincular al legislador autonómico. Teniendo en cuenta que la legislación complementaria de las CCAA siempre deberá respetar la legislación estatal, imponiendo la legislación Estatal sobre los Estatutos de autonomía.¹⁸

4.1. Acuerdo sobre el reparto entre la Diputación Foral de Bizkaia y los ayuntamientos en materia de servicios y programas sociales.

Siguiendo la línea del artículo 37.3 del EAPV, en el que se da posibilidad a ampliar las competencias de los TT.HH, permitiendo así, a la Diputación Foral y los Ayuntamientos negociar y acordar la distribución y el ejercicio de ciertas materias dentro del ámbito territorial se suscribe el “Acuerdo sobre reparto entre la Diputación Foral de Bizkaia y los Ayuntamientos de este Territorio Histórico sobre Servicios y programas sociales” el 29 de diciembre del año 2000¹⁹. De esta forma, se permite asumir las competencias por la entidades locales de una manera más eficaz y más eficiente facilitando que las autoridades locales tomen las decisiones que mejor se adapten a sus circunstancias particulares, basándose en el principio de descentralización y autonomía local.

¹⁷ Endemaño Aróstegui, J. M. (2005). El municipio en la Comunidad Autónoma Vasca. *Iura Vasconiae*, 2, 125-148.

¹⁸ Xiol Ríos, A. (2016). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local*. Recuperado de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1743/15_XIOL_P374_P395_QDL_42.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁹ Diputación Foral de Bizkaia y Ayuntamientos de Bizkaia. (2000). *Acuerdo sobre reparto entre la Diputación Foral de Bizkaia y los Ayuntamientos de este Territorio Histórico sobre Servicios y programas sociales*. Recuperado de https://www.eudel.eus/eu/file/documentos_ficheros/rar_Reparto_Serv_Soc_Bizkaia.pdf

Este acuerdo del año 2000, se basa en la reunión de la mesa institucional para el desarrollo de la entonces Ley 5/1996 de Servicios sociales con representación del Gobierno Vasco, las diputaciones Forales y EUDEL, desarrollaron un proceso de reparto competencial entre las Administraciones públicas del TT.HH de Bizkaia. Dicha ley fue derogada 8 años después de este acuerdo por la Ley 12/2008, de 5 de diciembre de Servicios sociales del País Vasco, ley por la que se establece el marco normativo actual en materia de servicios sociales de la CAPV.

Hasta el año 2000, los servicios sociales se habían desarrollado en su mayoría en el Territorio Histórico de Bizkaia, cooperando las diferentes administraciones públicas bajo el principio de colaboración por el que se establecía un reparto de tareas y financiación que no resultó suficiente por la alta demanda y crecimiento de los servicios y programas sociales. Por lo que fue necesario prever nuevas formas de abordar los desafíos sociales que se estaban dando en la sociedad del año 2000. En este contexto surge el presente acuerdo con el objetivo de que cada administración asuma sus competencias de una manera más eficiente.

El presente acuerdo se basa en los principios rectores generales de autonomía y capacidad de gestión de las entidades locales, respetando la distribución de competencias e imposibilitando su duplicidad en diferentes administraciones. Por lo que la competencia de cada materia, servicio o programa recaerá sobre una única administración.

En el acuerdo se establece que la atención de personas autónomas corresponderá al ámbito municipal, mientras que la atención a las personas dependientes será responsabilidad de la diputación foral. Siendo la Diputación Foral encargada de valorar los casos enviados por los servicios sociales Base que serán la unidad básica del sistema de servicios sociales proporcionado a nivel local que constituyen la unidad básica del sistema de servicios sociales. En este sentido, Almeida Cerredá, señala, son los ayuntamientos los primeros receptores de las demandas de atención social y los primeros que, en aras a un armónico desarrollo de la vida de las comunidades locales, se ven obligados a dar respuesta a las mismas²⁰.

Además, el acuerdo contempla la posibilidad de que la Administración pública titular pueda delegar en otra administración el ejercicio de la misma. Además se da la opción de agrupación de las distintas administraciones para la realización de una única prestación.

El acuerdo se estructura en cinco programas que abordan diferentes áreas de atención social. El primer programa se dedica a la tercera edad, el segundo a personas con discapacidad, el tercero al control de los servicios sociales, el cuarto a la lucha contra la exclusión y quinto y último programa se dedica a la infancia, juventud, familia y mujer. En cada programa se va indicando a qué administración corresponde la competencia de cada materia:

En el primer programa, dedicado a las personas mayores es competencia municipal la ayuda domiciliaria, servicios sociales base, centros de hogares de jubilados y comedores

²⁰ Almeida Cerredá, M. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Administración Pública*, 194, 373-410.

sociales. Es competencia de la Diputación Foral, todas las ayudas económicas individuales para ingresos en centros de día o residenciales.

En el segundo programa, dedicado a personas con discapacidad, tiene competencia únicamente la Diputación Foral en ayudas económicas individuales para ingreso en centros residenciales y centros de día, subvención para el mantenimiento de centros residenciales, valoración de personas con discapacidad, subvenciones a centros ocupacionales y centros especiales de empleo, tutela de personas adultas con discapacidad. Solo se posibilita a los Ayuntamientos en caso de que se considere de su interés la opción de subvencionar los programas de ocio o viajes para personas con discapacidad que también corresponde en principio a la diputación foral.

El tercer programa, dedicado al control de los Servicios Sociales, será únicamente competente la Diputación Foral, no teniendo ninguna competencia en esta materia los municipios.

En el cuarto programa dedicado a la lucha contra la exclusión será competente el municipio en ayudas de emergencia social o urgencia social, acogida de urgencia, Atención de transeúntes y Comedores Sociales. Siendo competencia de la Diputación Foral el apoyo a programas de rehabilitación social de toxicómanos, subvenciones a asociaciones, programas de inserción para inmigrantes y otros grupos de atención especial.

Además se prevén pensiones destinadas a grupos en exclusión social de los que se derivan las pensiones destinadas a la protección de las personas con discapacidad, Prestaciones del Fondo de Bienestar Social, pensiones no contributivas, prestaciones económicas de ayudas especiales para la inserción que corresponderá a los municipios la gestión de las mismas pero su concesión o denegación a la Diputación.

En cuanto al quinto y último programa dedicado a la infancia, juventud, familia y mujer. Se atribuye a los Municipios la detección y valoración de necesidades, atención de casos de riesgo y desprotección infantil así como la prevención primaria, secundaria e intervención familiar. La diputación Foral tendrá competencia en acogimiento infantil, intervención familiar en abusos sexuales intrafamiliares y las prestaciones relativas a violencia de género, entre las cuales se da el acogimiento en pisos de las víctimas y sus hijos, el ingreso en centros de atención a la mujer, el asesoramiento jurídico y la atención psicológica.

4.2. Estructura del Sistema Vasco de servicios Sociales

El desarrollo normativo de la CCAA autónoma del País Vasco se desarrolla mediante una Ley de Servicios Sociales, en concreto, Ley 12/2008²¹, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, publicada en el BOPV de 24 de diciembre de 2008. En dicho marco normativo se incluye una Cartera de Catálogos General de Servicios Sociales a través del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, publicada en el BOPV de 29 de octubre de 2015. Además, del decreto de la cartera o catálogo de Servicios sociales, el desarrollo normativo también incluye un Plan estratégico de la CAPV aprobado para el periodo 2023- 2024²² en el que se acuerdan diferentes líneas de actuación y medidas concretas para los próximos años, en la misma se integra un Mapa de Servicios Sociales y una memoria económica.²³

Analizar la Ley de Servicios Sociales, así como su desarrollo normativo se justifica en el contexto del artículo 39, a través del cual se atribuyen competencias a las entidades locales, reconociendo a las diputaciones forales de los territorios históricos y a los ayuntamientos la ejecución de las normas de servicios sociales, de acuerdo a la ley y a su desarrollo normativo. Esto implica la autorización de las mismas a ejecutar normas en materia de servicios sociales dentro de su ámbito territorial.

El desarrollo normativo de la Ley de Servicios Sociales tiene como objeto regular el Sistema de Servicios Sociales, promoviendo y garantizando en el ámbito de la CAPV el derecho subjetivo de carácter universal a los servicios sociales. Esta ley se aplica al conjunto de prestaciones ofrecidas por las administraciones públicas de la CAPV y por las entidades privadas, vinculadas o dependientes.

A través de este marco se define en su artículo 5, el Sistema Vasco de Servicios Sociales como una estructura pública diseñada para facilitar a personas, familias y grupos su incorporación en la sociedad, promover la autonomía personal de las mismas y conseguir el bienestar social. El sistema actúa mediante prestaciones y servicios de forma promotora, preventiva, protectora y asistencial. En este artículo también se establece que las prestaciones, servicios y equipamiento del sistema pueden ser de titularidad pública como privada concertada.

Siguiendo con este desarrollo normativo, en su artículo 2 se configura como un derecho subjetivo el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema, dando la posibilidad de acudir a la vía administrativa y jurisdiccional cuando se haya vulnerado algún derecho

²¹ Comunidad Autónoma del País.(2008). Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 242, del 7 de octubre de 2011. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15726

²² Gobierno Vasco (S.f.). *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Recuperado de https://bideoak2.euskadi.eus/2023/10/03/news_88451/Plan_estrat%C3%A9gico_de_servicios_sociales_es.pdf

²³ Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Servicios y Derechos Sociales. (2017). *Análisis comparativo de leyes de servicios sociales vigentes en las comunidades autónomas*. Recuperado de file:///C:/Users/34688/Downloads/2019_Analisis_comparativo_leyes_servicios_sociales.pdf

o interés legítimo. En este sentido, la CCAA del País Vasco a diferencia de la mayoría de comunidades, excepto la Rioja que sigue la misma línea que el País Vasco, realiza un reconocimiento general. En cambio, en las otras comunidades autónomas no comportan una oferta obligada por parte de las Administraciones del Sistema público de Servicios sociales aquellos servicios que no sean esenciales por lo que su inclusión vendrá sujeta a la disponibilidad de los recursos de cada administración pública.

Aunque se trata de un derecho subjetivo viene condicionado de unos requisitos generales para acceder a este sistema de Servicios Sociales, así como unos requisitos de acceso específicos regulados en cada prestación o servicio.

4.2.1 Requisitos de acceso al Sistema de Servicios Sociales

Para acceder a los Servicios y prestaciones económicas del Sistema Vasco de Servicios sociales, el Decreto 185/2015 dedica su capítulo II a los requisitos y criterios de acceso, en concreto, en su artículo 9.1 se determina que para poder acceder a estos servicios las personas deberán solicitar y cumplir con los requisitos de Titularidad previstos en el artículo 3 de la Ley de Servicios sociales, los requisitos generales de acceso a los servicios, previstos en el artículo 25, así como los requisitos específicos, administrativos y de necesidad que se regulan en el mismo decreto.

Por tanto, en primer lugar, debemos acudir al artículo 3 de la Ley de Servicios Sociales, en él se establece que serán titulares del derecho las personas que estén empadronadas y residan en cualquiera de los municipios de la CAPV. También podrán optar aquellas personas que en el momento anterior de la solicitud hayan estado empadronadas y hayan residido 12 meses de forma continuada en cualquiera de los municipios de la CAPV.

No será necesario los requisitos de empadronamiento en los supuestos definidos como urgencia social en la Cartera de Prestaciones y Servicios del sistema, así como las personas que se encuentren en la CAPV que podrán acceder a la información, valoración, diagnóstico y acompañamiento social.

Además los menores de edad en situación de riesgo se registrarán por la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

En segundo lugar, los requisitos generales de acceso que se deben cumplir, vienen determinados por el artículo 25, donde se establece una previa valoración de cada caso de acuerdo al perfil de cada persona que presenta algún tipo de necesidad. Esta valoración se realizará de acuerdo a instrumentos técnicos y deberá responder a las necesidades de la persona beneficiaria y debiendo estar prescrita por un profesional que lo acredite, y la adecue a poder ser en su entorno más próximo. Además, deberá estar empadronado en el municipio o en cualquier área geográfica que se regule en el Mapa de Servicios Sociales. El último requisito general que se exige es el compromiso de pago del precio público o tasa correspondiente en los servicios que estén sujetos a copago.

En tercer lugar, en cuanto a los requisitos específicos como he mencionado, se regulan a través del decreto del catálogo de servicios y prestaciones sociales. Estos requisitos pueden ser tanto administrativos como de necesidad.

En los requisitos específicos administrativos que se establecen en el artículo 10, el solicitante deberá cumplir con los requisitos previstos para el servicio o prestación económica que se regulan en el Anexo I. En él se especifica que estos requisitos podrán estar relacionados con los siguientes aspectos: empadronamiento previo, reconocimiento de determinadas situaciones tales como discapacidad, enfermedad mental, exclusión...situación de convivencia o parentesco, edad, así como el compromiso del pago del precio público cuando venga sujeto a copago y el consentimiento del mismo.

El artículo 11 del Decreto establece los requisitos de necesidad específica y los instrumentos de valoración, en los que se exige que para acceder a un servicio o prestación concreta de la cartera de servicios y prestaciones el solicitante deberá cumplir con los requisitos específicos de necesidad definidos para cada servicios en el Anexo I, estos estarán relacionados con los siguientes aspectos: existencia de una situación de necesidad, tipo de atención o apoyo de asistencia requerida, su intensidad, la disponibilidad de apoyos sociofamiliares prestados por la red adecuando estos al entorno habitual del solicitante y la ausencia de características que supongan la exclusión para el acceso al servicio o prestación.

En el presente artículo se establece que la situación de necesidad deberá ser valorada por las administraciones públicas vascas competentes mediante la aplicación de instrumentos técnicos.

4.2.2 Organización funcional del Sistema de Servicios Sociales

La organización funcional del Sistema de Servicios Sociales del País Vasco sigue una línea similar al resto de Comunidades Autónomas, distinguiendo los mismos en dos niveles. En el primero se ofrecen los servicios base, mientras que, en el segundo, los servicios de atención especializada.

Los servicios sociales base actúan como primer punto de acceso a la población al sistema Vasco de Servicios Sociales y son ofrecidos por los ayuntamientos. Su función principal es la detección de disfunciones y atención de las necesidades sociales y la elaboración de información en el marco del Sistema Vasco de Información sobre servicios sociales. Todos los ayuntamientos deberán disponer por sí mismo o asociados de los servicios sociales base.²⁴

El artículo 22 de la Ley de Servicios Sociales, establece, un catálogo de organización de prestaciones y servicios en el que se distinguen los servicios de atención primaria y servicios de atención secundaria. Determinando que los servicios de atención primaria serán los ofrecidos por los propios municipios y los que serán un primer punto de acceso para la población de los servicios sociales, desde los cuales se podrá derivar a los servicios de atención secundaria.

En los servicios de atención primaria, se atenderán las necesidades relacionadas con la autonomía, la inclusión social y las situaciones de urgencia o desprotección social. En los servicios de atención secundaria se ofrecerá una atención especializada por las

²⁴ Ararteko. Defensoría del Pueblo (2016). *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*. Recuperado de <https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-los-servicios-sociales-municipales-en-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-situacion-actual-y-propuestas-de-mejora-0>

diputaciones forales u otras instituciones en las necesidades derivadas de las situaciones de exclusión, dependencia o desprotección.²⁵

El Decreto 185/2015,²⁶ citado anteriormente, establece una cartera de prestaciones y servicios, el cual tiene como objeto cumplir con el mandato del artículo 23 en el que se establece la obligatoriedad del Gobierno Vasco de la elaboración de un decreto de cartera de prestaciones y servicios, de esta manera desarrollar el catálogo de prestaciones y servicios recogidos en los artículos 21 y 22, distribuyendo las competencias de cada servicio particular entre los municipios y diputaciones forales.

V. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS ENTIDADES LOCALES DEL TERRITORIO HISTÓRICO DE BIZKAIA.

Este punto se enfoca en la gestión de los recursos financieros de los municipios en el Territorio Histórico de Bizkaia, dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en concreto, en el ámbito de los Servicios Sociales.

Según indica el artículo 54 de la ley de los servicios Sociales, el sistema Vasco se financiará mediante los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de los Territorios Históricos y de los Ayuntamientos. Además estas administraciones tendrán la obligación de destinar anualmente presupuestos suficientes para cubrir los gastos que se originen del ejercicio de las competencias atribuidas.

El sistema financiero de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco merece una especial atención por la particularidad de su concierto económico. Los ayuntamientos ubicados dentro del Territorio Histórico de Bizkaia se basan en el régimen tradicional del Concierto Económico del País Vasco por lo que no siguen el modelo de financiación establecido para el resto de Comunidades Autónomas en el Estado. A través de dicho acuerdo, el Estado otorga una considerable autonomía fiscal y financiera a la Comunidad Autónoma del País Vasco en la que las Juntas Generales establecerán su propio sistema tributario y las Diputaciones Forales recaudarán los impuestos con el fin de cubrir los gastos para la prestación de los servicios públicos de su competencia. Es decir, el Concierto Económico reconoce a los Territorios Históricos de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa la capacidad para gestionar y asignar sus recursos económicos de manera independiente al resto de España. Dicha independencia financiera se otorga mediante el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, en el que se establece que las relaciones entre el Estado y el País Vasco serán reguladas mediante el sistema foral tradicional del Concierto Económico o convenios. De esta manera, las instituciones competentes de los TT.HH, dentro de su ámbito territorial, tendrán capacidad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario en el que se establecen los criterios por los que se distribuirá la recaudación y se determinará la metodología para cuantificar la contribución del País Vasco a las Cargas del Estado, no asumidas por la Comunidad Autónoma. El Concierto Económico en la CAPV se

²⁵ Ayuntamiento de Bilbao. (2019). *Catálogo de servicios sociales municipales*. Recuperado de file:///C:/Users/34688/Downloads/catalogo_servicios_sociales_municipales.pdf

²⁶ Gobierno Vasco. (2015). Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Publicado en el *Boletín Oficial del País Vasco* núm. 206, del 29 de octubre de 2015. Recuperado de <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2015/10/06/185/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

aprueba mediante la Ley 12/2002, de 23 de mayo²⁷, en ella se establece el régimen especial del sistema financiero del País Vasco.²⁸

La financiación de los municipios ubicados en el TT.HH de Bizkaia se regulan en la Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, sobre la Presupuestaria de las Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia. En ella se establece la estructura que deben seguir los presupuestos anuales de los Ayuntamientos en el Territorio Histórico de Bizkaia. Se trata de una estructura básica en la que se dividen los ingresos y los gastos .

Con el propósito de una mejor comprensión de la financiación de los municipios procederé a realizar un análisis del presupuesto destinado por el municipio bizkaino de Bilbao a los Servicios sociales. Para ello, me basaré en el Presupuesto General Consolidado para el ejercicio 2024 del Ayuntamiento de Bilbao²⁹, disponible en la página web oficial del propio Ayuntamiento.

Para ello, realizaré una distinción entre ingresos y gastos:³⁰

5. 1 Ingresos

La financiación de los Ayuntamientos dependerá de los ingresos propios del municipio, de los tributos concertados y de los no concertados. En cuanto a los ingresos propios, encontraremos impuestos, tasas, contribuciones especiales y otros ingresos de naturaleza pública o privada. En lo que respecta a los tributos concertados, son aquellos impuestos que quedan sujetos a un acuerdo específico entre la Comunidad Autónoma y el Estado, en este tipo de tributos el Estado confiere a la Comunidad autónoma cierta autonomía. Sin embargo, los impuestos no concertados no están sujetos a ningún tipo de acuerdo, teniendo exclusiva competencia el Estado, debiendo de distribuir estos según las reglas generales en todo el Estado. La distribución de los tributos concertados en los municipios es competencia de los TT.HH. Esta distribución no deberá ser nunca inferior a la del resto de municipios en régimen común, por lo que los municipios de los TT.HH de la CAPV recibirán al menos la misma cantidad de financiación que los otros municipios que no cuentan con el régimen tradicional del concierto económico.

Una vez expuesto de donde procede la financiación de los ayuntamientos realizaré una clasificación de los ingresos según la fuente de la que procede cada uno, clasificándolos así en ingresos obtenidos de tributos, ingresos obtenidos de transferencias y otros tipos de ingresos no tributarios.

²⁷Jefatura del Estado. (2002). Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 124, del 24 mayo de 2002. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-9969>

²⁸ Diputación Foral de Bizkaia. (s.f.). Concierto Económico. Recuperado de https://www.bizkaia.eus/es/concierto-economico#com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_jSF68rxwTFPQbipo_contenedor_pestanias1|com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_mGnuOhicjQDgbipo_contenedor_pestanias1

²⁹ Ayuntamiento de Bilbao. (2024). *Información completa de los Presupuestos 2024 (Aprobación definitiva en Pleno del 28 de diciembre de 2023)*. Recuperado de https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=1279230492499&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO_contenidoFinal

³⁰ Ayuntamiento de Getafe. (2024). *Guía para la elaboración de presupuestos participativos*. Recuperado de <https://gobiernoabierto.getafe.es/presupuestos/guia>

Los ingresos obtenidos por el Ayuntamiento de Bilbao ascienden a un total de 701.000.000 euros. El presupuesto sigue una estructura común, dividiendo los ingresos de la siguiente forma:

- Primer capítulo: Impuestos directos
- Segundo capítulo: Impuestos indirectos
- Tercer capítulo: Ingresos de tasas y otros ingresos
- Cuarto capítulo: Transferencias corrientes
- Quinto capítulo: Ingresos patrimoniales
- Sexto capítulo: Enajenación de inversiones reales
- Séptimo capítulo: Transferencias de capital
- Octavo capítulo: Activos financieros³¹.

A pesar de que en el presupuesto presente, no cuente con un noveno capítulo, en este capítulo, encontraríamos los ingresos de operaciones financieras relativos a pasivos financieros. Los pasivos financieros representan las deudas contraídas por el Ayuntamiento, estas pueden surgir de la contratación de préstamos o créditos, emisión de bonos u otras de financiación externa.³²

5.1.1 Ingresos obtenidos de tributos

Las Administraciones Públicas para financiar los gastos públicos deben obtener prestaciones dinerarias, a estas prestaciones que los ciudadanos tienen la obligación de pagar llamamos tributos. Dentro de los tributos se incluyen los tributos propios (impuestos, tasas y contribuciones especiales), como los ingresos por precios públicos y otros ingresos públicos relativos a los Capítulos primero, segundo y tercero.³³

De este tipo de ingresos obtenidos por tributos, obtenemos 100.000.000 euros en el primer capítulo de impuestos directos, que suponen el 14,3 % del total de ingresos, del segundo capítulo sobre impuestos indirectos obtenemos 9.000.000 euros que suponen el 1,3% del total y del tercer capítulo sobre ingresos de tasas y otros obtenemos 106.177.000 euros que significan el 15,1% del total de la financiación del presupuesto de Bilbao.

5.1.2 Ingresos obtenidos por Transferencia

Se define la Transferencia como aquel desplazamiento patrimonial dineraria o en especie por parte de la Administración Pública a otras entidades públicas o privadas y a

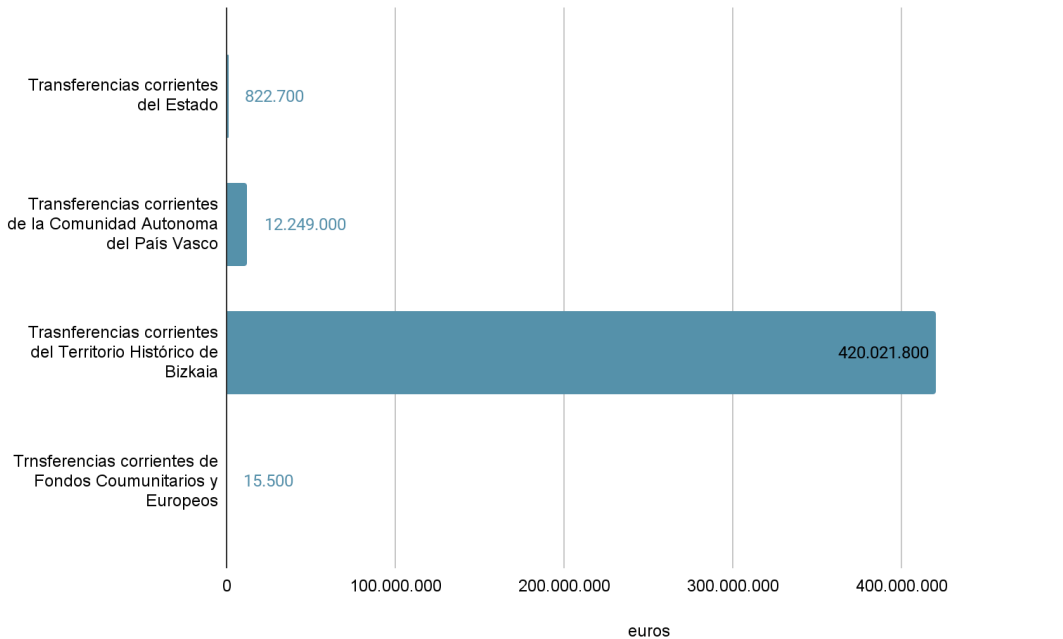
³¹ Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (s.f.). Metainformación: Presupuesto de las corporaciones locales. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/metainformacion?CodOper=b3_151&idMetainf=Presupuesto_de_las_corporaciones_locales

³² Ministerio de Hacienda. (2023). Clasificación económica del gasto. Recuperado de <https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/presupuestoentidades/ClasificacionEconomicaGasto.html>

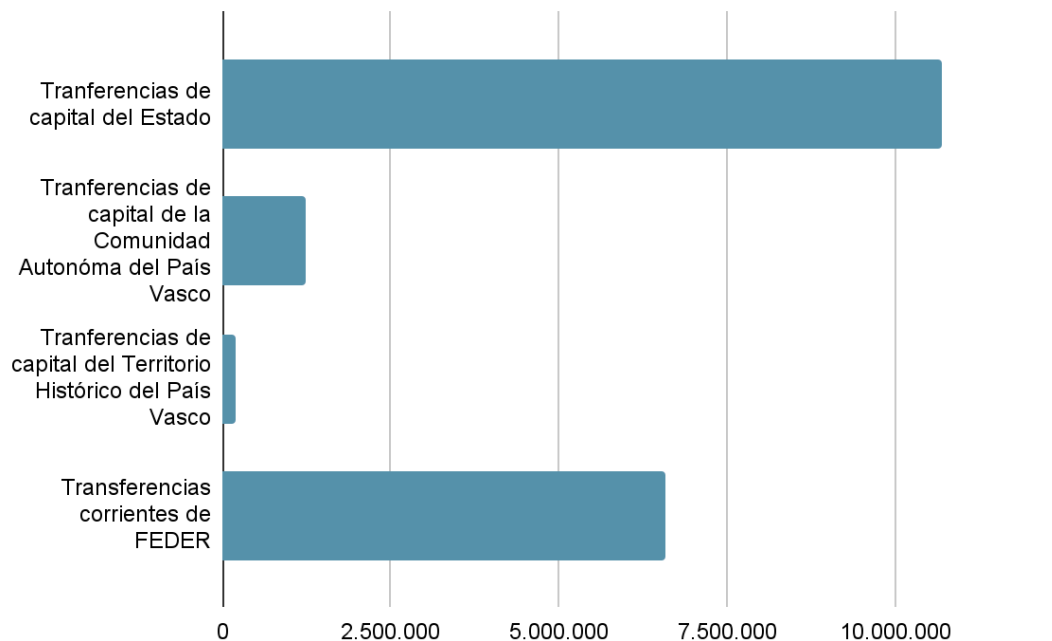
³³ Agencia Tributaria. (s.f.). *¿Qué impuestos hay?*. Recuperado de https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/Profesores_VT3_es_ES.html

particulares. En el presupuesto encontramos dos tipos de transferencias, corrientes y de capital, el cuarto capítulo trata sobre las transferencias corrientes y el séptimo sobre las transferencias de capital.

De las transferencias corrientes se obtiene un total de 433.109.000 euros (61,8%), procedentes del TTHH de Bizkaia, del Gobierno Vasco y de Fondos Comunitarios y Europeos que se muestran en el siguiente gráfico:



El presupuesto del Ayuntamiento obtiene un total de 18.696.000 euros (2,7%) en transferencias de Capital procedentes del Estado, del Gobierno Vasco, TTHH de Bizkaia y de FEDER que es uno de los principales instrumentos financieros de la política de cohesión europea.



5.1.3 Ingresos no tributarios

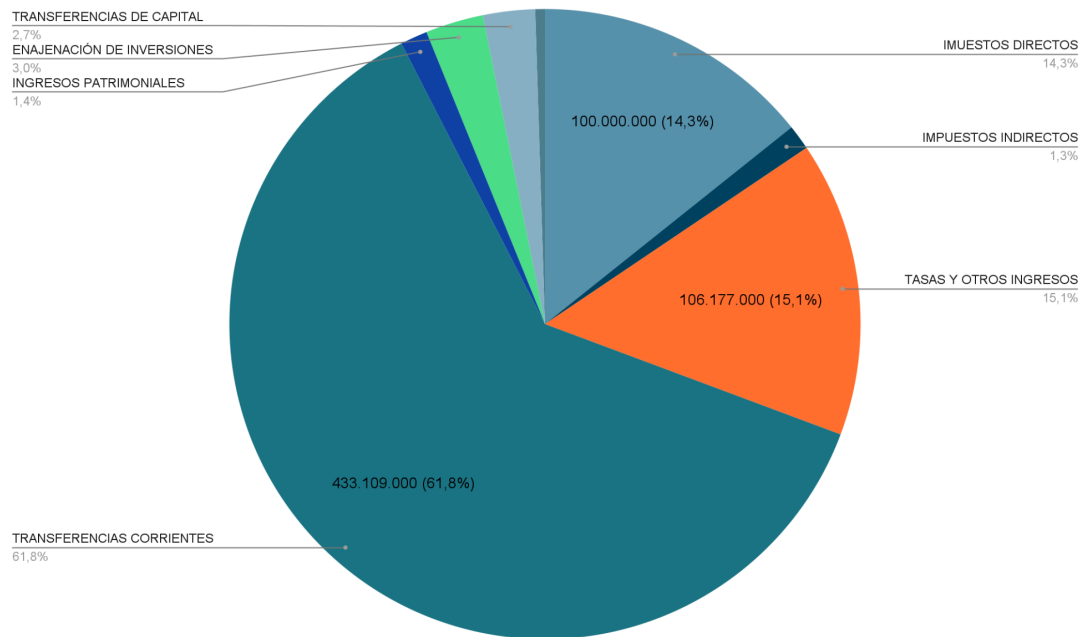
En relación a los ingresos no tributarios, es decir, los que no proceden de fuentes tributarias, encontramos el capítulo quinto sobre Ingresos Patrimoniales, capítulo sexto sobre enajenación de inversiones reales y el octavo capítulo sobre variación de activos financieros.

Los ingresos patrimoniales son los rendimientos que proceden del rendimiento de la propia entidad local de los que se obtiene un total de ingresos de 9.736.000 euros (1,4%).

En cuanto a la enajenación de inversiones, son los ingresos procedentes de transacciones o ventas de bienes de propiedad de la entidad local o de alguno de sus organismos. De ellos se obtiene un total de ingresos de 10.805.000 euros (3%).

Para finalizar con los ingresos obtenidos en los presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao encontramos los activos financieros de los que obtenemos un total de 3.477.000 euros (0,5%).

A continuación, he elaborado un gráfico que muestra los porcentajes procedentes de cada fuente de ingresos del presupuesto del Ayuntamiento de Bilbao 2024:



5.2 Gastos

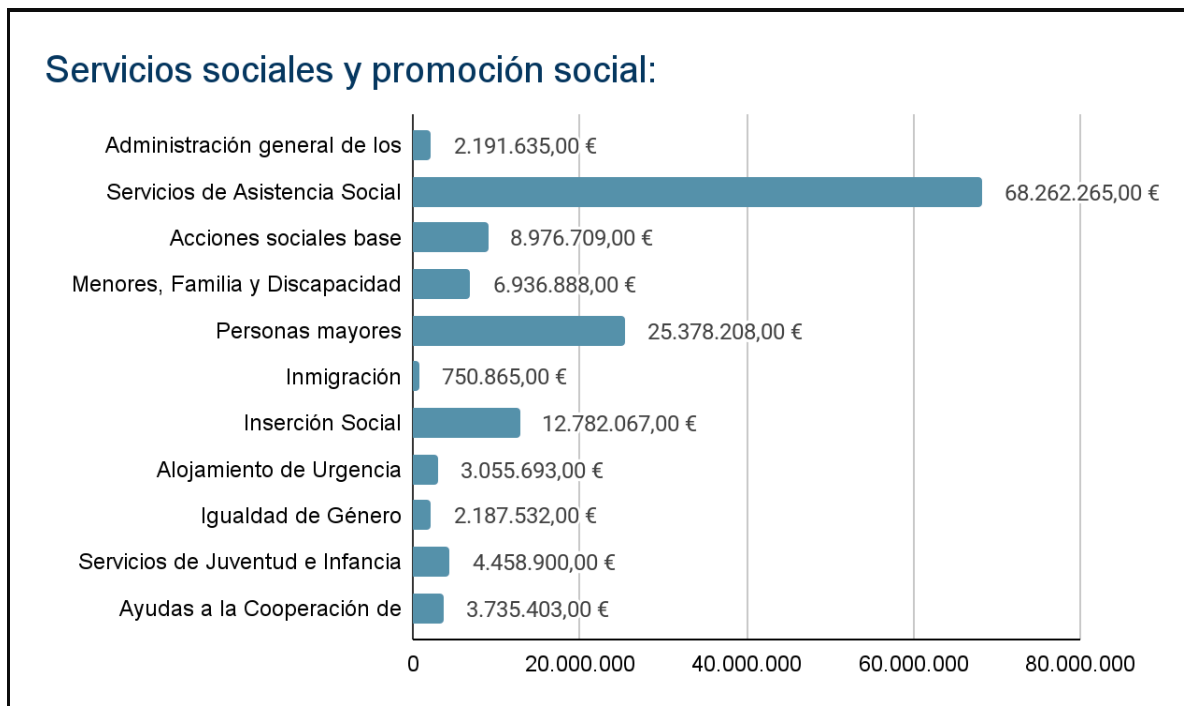
En este apartado, me centraré exclusivamente en el presupuesto asignado a la materia de Servicios Sociales por el Ayuntamiento de Bilbao en el año 2024. Para ello, es importante tener en cuenta que el Ayuntamiento de Bilbao recibe un total de 701.000.000 euros en ingresos, los cuales distribuye de manera indiscriminada, sin considerar su origen, creando así un fondo común. Es decir, de los ingresos percibidos crea un fondo y posteriormente lo distribuye para cubrir los gastos originados de las competencias atribuidas al Ayuntamiento de Bilbao.

Los gastos se clasifican en diferentes grupos relativos a programas de gasto. Dentro de estos grupos, el Grupo 2, titulado "Actuaciones de Protección y Promoción Social", es el que nos concierne, pues abarca la materia de los Servicios Sociales. En este grupo, se busca proteger a los colectivos más desfavorecidos, como son la tercera edad, las mujeres, los excluidos sociales...³⁴

Para ello, se destina un total de 91.101.760 euros de los que asigna a las pensiones 150.000 euros, a los servicios sociales y promoción social 70.453.900 euros y al Fomento de empleo 20.497.860 euros con el fin de apoyar el empleo a ciertos colectivos en desigualdad social.

A continuación se muestra en el gráfico el desglose del dinero que se destina dentro de los Servicios Sociales y promoción social a los diferentes servicios:

³⁴ Gobierno Vasco. (2024). Arau Teknikoak: Normas Técnicas 2024 [PDF]. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae_normas/es_def/adjuntos/2024/Arau-Teknikoak_Normas-Tecnicas_2024.pdf



Teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Bilbao cuenta con un presupuesto total de 701.000.000 euros y destina 91.101.760 euros a los Servicios Sociales y promoción Social, el porcentaje destinado sería de 13,01%. Utilizando el presupuesto actual dedicado a servicios sociales y los habitantes según el Instituto Nacional de Estadística³⁵ en 2023, se trata del dato más actualizado, 346.096 habitantes, aproximadamente se dedican 263.40 euros a cada uno en servicios sociales. Por lo que los municipios ubicados en el País Vasco se destacan por un sistema de bienestar social bien desarrollado, el cual dedica un buen porcentaje de los presupuestos municipales a servicios sociales. Aunque este dato es un buen indicativo de la calidad de los servicios sociales, se debe tener en cuenta que el éxito de los mismos no determina únicamente un mayor gasto en materia de servicios sociales por parte de las Administraciones Públicas sino que es necesario evaluar diferentes indicadores como la cobertura que ofrecen. Según indica los Directores y Gerentes de Servicios Sociales, a pesar de que no exista una “fórmula magistral universal” para la eficiencia de los servicios sociales, es evidente que es necesario un esfuerzo económico pero además de este resulta necesaria la actuación de ordenación autonómica que genere una estructura organizada eficaz para la prestación de servicios sociales.³⁶

VI. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todos los aspectos analizados, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

³⁵ Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Población por municipios*. Recuperado de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2905>

³⁶ García, G., Ramírez, J. M., Aranda, A., Velasco, L., Fuentes, M., y Revilla, A. (2022). *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales año 2022*. Recuperado de <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2023/09/IDEC-2022.pdf>

El reconocimiento de igualdad es uno de los principios fundamentales de los Estados constitucionales. Sin embargo, no todos los estados constitucionales reconocen de la misma manera este principio, algunos solo lo hacen de manera formal mientras que otros también lo hacen de forma material. Cuando esta igualdad no es material, este reconocimiento resulta vacío, pues la igualdad material implica la intervención del Estado por medio de los poderes públicos para que los individuos puedan conseguir una igualdad sustancial, de manera que aquellos colectivos que durante gran parte de la historia fueron excluidos de la sociedad sean tratados de forma más favorable que el resto de la sociedad, reduciendo las desigualdades. Este reconocimiento material implica la existencia de un Estado de Bienestar en el que se garantiza una igualdad real en la sociedad y se promueve el bienestar de la sociedad en conjunto.

Diversas teorías políticas, sociales, psicológicas, incluso la biología, sostienen que el ser humano tiene una naturaleza egoísta, según el biólogo evolutivo Richard Dawkins el egoísmo podría estar en los genes del ser humano.³⁷ Esto explica que muchas personas que jamás han visto dificultada su inclusión en la sociedad consideren el papel de los servicios sociales un gasto público innecesario en la sociedad. Sin embargo, cuando la igualdad no se garantiza a través del Estado de Bienestar el azar y la suerte de cada uno determina su marginalidad en la sociedad y la imposibilidad de mejora en su calidad de vida.

Cuando se dota a los ciudadanos de instrumentos para derribar las desigualdades es cuando realmente pueden conseguir una igualdad sustancial. Además para poder superar estos obstáculos la atención debe ser lo más próxima al ciudadano posible, así, adaptarse a las necesidades particulares de cada individuo. De esta manera, surge la segunda conclusión, en relación al principio de descentralización por el que se atribuye a las entidades locales autonomía y capacidad de gestión de sus propios intereses. De este reconocimiento a las entidades locales surge la competencia atribuida a las mismas en materia de Servicios sociales, la cual garantiza una atención más próxima al ciudadano. En este sentido los ayuntamientos juegan un papel muy importante ya que, la atención eficaz requiere personalizarla y adaptarla a cada caso concreto.

En relación al reparto competencial que realiza nuestra constitución, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales asumen competencias en materia de Servicios Sociales y organizan su propio Sistema de Servicios Sociales, atribuyendo en ellos el papel que tienen los ayuntamientos o las diputaciones forales. Por ello, cada una de las comunidades autónomas de nuestro país cuenta con su propia ley de servicios sociales pero no todas desarrollan su normativa de la misma forma, ya que no todas cuentan con carteras o catálogos de servicios y prestaciones, planes estratégicos de servicios sociales o Mapas de Servicios Sociales.

En consecuencia de la falta de homogeneidad en los diferentes Sistemas de Servicios Sociales y su regulación, encontramos estructuras que aunque en principio resultan similares, pequeños matices en su estructura pueden ser la consecuencia de una calidad de los Servicios muy distinta en cada Comunidad. En nuestra CCAA la estructura es muy marcada, separa los servicios de atención primaria de los de atención especializada, en la que los ayuntamientos prácticamente podría decirse que se especializan de cierto

³⁷ Dawkins, R. (1993). *El gen egoísta: Las bases biológicas de nuestra conducta* (J. Robles Suárez, Trad.). Salvat Editores, S.A.

modo en la atención primaria, mientras que en otras CCAA los ayuntamientos también pueden ofrecer servicios especializados sin tener que derivarlos.

A partir del análisis realizado sobre la financiación de los servicios sociales en las entidades locales del TTHH de Bizkaia, se puede recalcar la importancia que tiene la recaudación de impuestos para financiar el Estado de bienestar. En el presupuesto de Bilbao se puede observar como la mayor parte de los ingresos provienen de transferencias de otras administraciones y de impuestos. Las transferencias como he explicado anteriormente provienen de impuestos de otras administraciones públicas, por lo que para cubrir los gastos de los servicios sociales es necesaria la contribución de cada uno de sus ciudadanos, así poder cubrir las necesidades de la sociedad en general. Además, las transferencias pueden jugar un papel significativo en la redistribución de los impuestos, de esta manera reducir las desigualdades que puedan darse en las entidades que tengan menos recursos. Independientemente de la ubicación de cada entidad local, se da la posibilidad de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un nivel mínimo de servicios sociales.

Para finalizar este trabajo, resulta pertinente destacar que la regulación de los servicios sociales en la Constitución es confusa, al no utilizar el término de servicios sociales, sustituyéndolo por asistencia social. Dando lugar a confusión al tratarse de dos términos distintos en los que las prestaciones que se ofrecen en la asistencia social sólo cubren las necesidades más básicas, mientras que en los servicios sociales se pretende garantizar el bienestar de la sociedad, en todo su conjunto. A pesar de que el Tribunal Constitucional no se hubiera pronunciado en este aspecto, considero que el reparto competencial se debería entender igualmente como competencia que deben asumir las CCAA ya que como se establece en la misma constitución, cuando la competencia no esté atribuida al estado exclusivamente ni se encuentre dentro de la lista del artículo 148 de la CE en la que se determinan las materias en las que la CCAA pueden asumir competencias, se da la posibilidad mediante una cláusula residual para que las CCAA puedan asumir competencias. A pesar de que el término de “asistencia social” y “servicios sociales” no se hubiera igualado, el reparto competencial seguiría siendo el mismo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Tributaria. (s.f.). *¿Qué impuestos hay?*. Recuperado de https://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/Profesores_VT3_es_ES.html

Alonso Seco, J. M., y Gonzalo González, B. (2000). *La asistencia social y los servicios sociales en España* (Vol. 8, pp. 109-112). Boletín Oficial del Estado.

Almeida Cerredá, M. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Administración Pública*, 194, 373-410.

Ararteko. Defensoría del Pueblo (2016). *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora*. Recuperado de <https://www.ararteko.eus/es/la-situacion-de-los-servicios-sociales-municipales-en-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-situacion-actual-y-propuestas-de-mejora-0>

Arias Martínez, M. A. (2014). Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Administración Pública*, 194, 373-410.

Ayuntamiento de Bilbao. (2019). *Catálogo de servicios sociales municipales*. Recuperado de file:///C:/Users/34688/Downloads/catalogo_servicios_sociales_municipales.pdf

Ayuntamiento de Bilbao. (2024). *Información completa de los Presupuestos 2024 (Aprobación definitiva en Pleno del 28 de diciembre de 2023)*. Recuperado de https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=1279230492499&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal

Ayuntamiento de Getafe. (2024). *Guía para la elaboración de presupuestos participativos*. Recuperado de <https://gobiernoabierto.getafe.es/presupuestos/guia>

Comunidad Autónoma del País.(2008). Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 242, del 7 de octubre de 2011. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15726

Cortes Generales (1978). Constitución Española. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*. núm. 311 del 29 de diciembre de 1978. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Dawkins, R. (1993). *El gen egoísta: Las bases biológicas de nuestra conducta* (J. Robles Suárez, Trad.). Salvat Editores, S.A.

Diputación Foral de Bizkaia y Ayuntamientos de Bizkaia. (2000). *Acuerdo sobre reparto entre la Diputación Foral de Bizkaia y los Ayuntamientos de este Territorio Histórico sobre Servicios y programas sociales*. Recuperado de https://www.eudel.eus/eu/file/documentos_ficheros/rar_Reparto_Serv_Soc_Bizkaia.pdf

Diputación Foral de Bizkaia. (s.f.). Concierto Económico. Recuperado de https://www.bizkaia.eus/es/concierto-economico#com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_jSF68rxwTFPQbipo_contenedor_pestanias1com_liferay_journal_content_web_portlet_JournalContentPortlet_INSTANCE_mGnuOhicjQDgbipo_contenedor_pestanias1

Dirección General de los Servicios Jurídicos, Coordinación Territorial e Internacional de la Federación Española de Municipios. (s.f.). *Las competencias de los ayuntamientos en materia de servicios sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Recuperado de <https://www.fempclm.es>

Endemaño Aróstegui, J. M. (2005). El municipio en la Comunidad Autónoma Vasca. *Iura Vasconiae*, 2, 125-148.

Estado social y democrático de derecho. (2023). *Real Academia Española*. Recuperado de <https://dpej.rae.es/lema/estado-social-y-democr%C3%A1tico-de-derecho>

García, G., Ramírez, J. M., Aranda, A., Velasco, L., Fuentes, M., y Revilla, A. (2022). *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales año 2022*. Recuperado de <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2023/09/IDEC-2022.pdf>

Gobierno del Principado de Asturias, Consejería de Servicios y Derechos Sociales. (2017). *Análisis comparativo de leyes de servicios sociales vigentes en las comunidades autónomas*. Recuperado de file:///C:/Users/34688/Downloads/2019_Analisis_comparativo_leyes_servicios_sociales.pdf

Gobierno Vasco. (2024). Arau Teknikoak: Normas Técnicas 2024 [PDF]. Recuperado de https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/presupuestos_cae_normas/es_def/adjuantos/2024/Arau-Teknikoak_Normas-Tecnicas_2024.pdf

Gobierno Vasco. (2015). Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Publicado en el *Boletín Oficial del País Vasco* núm. 206, del 29 de octubre de 2015. Recuperado de <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2015/10/06/185/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

Gobierno Vasco (S.f.). *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Recuperado de https://bideoak2.euskadi.eus/2023/10/03/news_88451/Plan_estrat%C3%A9gico_de_servicios_sociales_es.pdf

Gutiérrez Martínez, A. (2014). *El Estado del Bienestar en España (1978-2013)* (Trabajo Fin de Grado, Adaptación a Grado en Relaciones Laborales, Universidad de Cantabria, España). Recuperado de <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/5178/%5B2%5DGutierrezMartinezAna.pdf?sequence=1>

Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (s.f.). Metainformación: Presupuesto de las corporaciones locales. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/badea/metainformacion?CodOper=b3_151&idMetainf=Presupuesto_de_las_corporaciones_locales

Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Población por municipios*. Recuperado de <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2905>

Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. (2022). Tema 8. La Distribución de Competencias entre las Administraciones Públicas. Recuperado de <https://www.insst.es/documents/94886/3978182/Tema+8.+La+Distribuci%C3%B3n+de+Competencias+entre+las+Administraciones+P%C3%BAblicas.pdf/0e7496a0-2dc1-1247-46f8-5f8049f8b681?t=1663571216074>

Jefatura del Estado. (1979). Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 306, del 22 de diciembre de 1979. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-30177>

Jefatura del Estado. (1985). Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 80, del 03 de abril de 1985. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

Jefatura del Estado. (2002). Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 124, del 24 mayo de 2002. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-9969>

Ministerio de Hacienda. (2023). Clasificación económica del gasto. Recuperado de <https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/presupuestoentidades/ClasificacionEconomicaGasto.html>

Ministerio de la Presidencia. (2013). Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 312, de 30 de diciembre de 2013. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. (2018). Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, del 28 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-11135#df>

Nebreda López, M. (2021). *Historia de los servicios sociales*. Recuperado de <https://www.campustraining.es/noticias/historia-servicios-sociales/>

Rendición de Cuentas. (2023). *¿Qué competencias tiene una Entidad local?*. Recuperado de <file:///C:/Users/34688/Downloads/%C2%BFQu%C3%A9%20competencias%20tiene%20una%20Entidad%20local%20.htm>

Valenzuela Serrano, Á. G. (2018). *El Estado de Bienestar: Un reto para la democracia*. Estudios de Deusto 66, nº 1: 349- 374. Doi: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(1\)-2018pp349-374](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(1)-2018pp349-374)

Xiol Ríos, J. A. (2016). Constitucional en materia de régimen local. Ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios de Actualización Jurídica Local Josep Maria Esquerda 2016, organizado por la Diputación de Barcelona. Recuperado de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1743/15_XIOL_P374_P395_QDL_42.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Viruez, M. A. (2016). La cuestión competencial en materia de servicios sociales. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (133), 69-112.

Xiol Ríos, A. (2016). *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de régimen local*. Recuperado de https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1743/15_XIOL_P374_P395_QDL_42.pdf?sequence=1&isAllowed=y