

Instrumentos territoriales para concretar derechos ciudadanos

Fermín RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ (1) & Alejandra BOTO ÁLVAREZ (2)

(1) Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Oviedo
(2) Profesora titular de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo

RESUMEN: El trabajo es un análisis de algunas fórmulas organizativas para la prestación de servicios de interés general en el territorio local. Se plantea desde la experiencia obtenida en diferentes proyectos de investigación-acción ligados al desarrollo territorial. La perspectiva es geográfica y jurídica, en manifestación de una lógica de proyecto interdisciplinar para el control del cambio territorial en la gran escala. A partir de la exposición de algunas bases del modelo social europeo, se analizan diferentes opciones para la gestión de servicios esenciales a los ciudadanos, concretados en el sistema público de servicios sociales. Aunque la experiencia española en materia de protección social es un referente global, sigue enfrentada a desafíos en su camino hacia la conversión de servicios sociales en derechos ciudadanos, empeño en el que la administraciones autonómica y local tienen un especial protagonismo, en la fase actual de contracción del modelo social europeo. El artículo presta atención a las fórmulas de base territorial para la prestación de estos servicios: las comarcas, las mancomunidades y, sobre todo, los consorcios, cuyo régimen jurídico ha sido profundamente reformado recientemente y a los que se considera como entes instrumentales eficaces. El trabajo concluye con la exposición de dos casos de cooperación territorial activa, más o menos focalizados sobre la asistencia social e incardinados en el enfoque de capacidades, uno de carácter privado y otro público, ambos como representantes de dos modelos complementarios de aplicación de las orientaciones de la estrategia *Europa 2020*.

DESCRIPTORES: Cooperación. Contracción. Cohesión territorial. Servicios sociales. Gestión territorial.

Recibido: 20.11.2017; revisado: 18.03.2018

Correo electrónico: farragut@uniovi.es; botoalejandra@uniovi.es Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6068-7858>;
<https://orcid.org/0000-0002-7616-1236>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Territorial instruments to concretize citizen rights

ABSTRACT: This paper analyses new organizational formulae for the provision of general interest services in the local dimension. It is based on experienced research/action attached to territorial development. Its perspective is geographical and juridical, as a manifestation of an interdisciplinary project logic for the control of territorial change on a large scale. After exposing an analysis on the Social European Model, the paper copes with different possibilities regarding organization and management of essential services to the citizens. The public system of social services is taken as example, because Spanish experience in social protection -even being a global reference- remains exposed to challenges regarding the conversion of the social services in civil rights, where regional and local administrations have a special role, in the current phase of contraction of the European social model. So the article pays attention to the territorial base: districts, commonwealths and, above all, consortia, whose juridical regulation has been deeply reformed in very recent times. The paper concludes with the presentation of two cases of active territorial cooperation, more or less focused on social assistance and framed in the approach of capabilities -one private and one public- both as representatives of two complementary models of application of the guidelines of the *Europe 2020 Strategy*.

KEYWORDS: Cooperation. Contraction. Territorial cohésion. Social services. Territorial management.

1. Introducción¹

Este trabajo parte de una concepción del territorio como construcción ciudadana. Como espacio de valores (seguridad, libertad, autonomía) y no como un lugar contenido dentro de unas coordenadas. Por tanto, aumentar la calidad del territorio, generar densidad como espacio ciudadano, incrementar «la cantidad» de territorio que cabe en un espacio dado, es posible. Y mucho depende de la acción excelente de sus actores y del empoderamiento de los «simples». Acción en la que la Universidad puede intervenir ejerciendo su tercera función, la de «cooperación al desarrollo territorial» (RODRÍGUEZ y VILLENEUVE, 2001), mediante la participación activa en el proceso de ilustración, proporcionando métodos para facilitar la interacción positiva entre los participantes en el sistema territorial y de éste con el exterior, anticipando escenarios, y haciendo útil y práctico el conocimiento generado en su interior, a través de la acción sistemática mediante instru-

mentos específicos, como hace la Universidad de Oviedo desde 1996 por medio del CeCodet (Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial), cabecera de un par de redes integradas por varios centros de igual nombre y función en otras universidades de Europa y América: Eurexcter (Excelencia Territorial en Europa) y Ric-Codet (Red iberoamericana de Centros de Cooperación y Desarrollo Territorial). Todos están integrados por facultativos procedentes de distintas áreas de conocimiento con vocación y práctica territorial, y han generado mediante la acción, no como una vanguardia sino como un socio de proyecto, un *corpus* teórico para la intervención territorial, siempre «al lado y un paso por detrás» de los protagonistas del cambio territorial; los cuales se enfrentan a las consecuencias de las tendencias que conmueven la actual civilización y que aquí parecen concretarse en la contracción de la ciudad «*shrinkage city*» (NEIL & SCHALAPPA, 2016) manifestada, en primera instancia, en la desvitalización social, debido a la mengua demográfica y al

¹ Este trabajo tiene origen en la ponencia que sus autores realizaron en noviembre de 2017 en el marco de las I Jornadas de Servicios Sociales e Inclusión («Los servicios sociales y las políticas de inclusión en el contexto

socioeconómico actual») organizadas por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

envejecimiento, causa de significativos cambios en la organización social, en la económica y en la ordenación del territorio, afectados por las interacciones entre pares de fuerzas como la globalización y su relación con la cohesión territorial; la innovación tecnológica acelerada y su relación con el trabajo de las personas y la funcionalidad de los territorios; y la formulación de los derechos ciudadanos en relación con los servicios públicos, la solidaridad intergeneracional y con los más vulnerables (RODRÍGUEZ, 2013). En estos campos se encuadra la mayoría de los proyectos en los que estos centros intervienen, orientados a combatir un problema o aprovechar una oportunidad en un lugar, sabiendo que en un mundo liberal los campos de la acción emancipadora no se resuelven por una única organización que integre verticalmente los sucesivos escalones del análisis, la propuesta política y la acción, ni por una vanguardia tractora, ni por el espontaneísmo voluntarista. Semejante *corpus* no aparece pre-constituido, sino que está siendo construido, no mediante un apriorismo ideológico sino utilizando el método científico, la hermenéutica y el compromiso, tanto personal como académico, concretados en los proyectos de acción territorial. A eso llamamos lógica de proyecto; una mezcla de pericia y valores para dar coherencia y especificidad a esta manera ilustrada de intervenir en el proceso de desarrollo.

Es una pretensión de excelencia. Para el caso que aquí nos ocupa, CeCodet ha participado activamente en la creación de instrumentos de gestión de la acción planificada, mediante distintas fórmulas de cooperación territorial, como una manera de concretar la visión común en misiones compartidas y acciones más o menos eficaces. Por este camino, se activaron y operaron consorcios que actuaban en la prestación de servicios públicos. Hoy, al echar la vista atrás, puede decirse que fueron pertinentes, aunque no perennes; pues como plataformas sociales sufren el desgaste del tiempo y experimentan los cambios de la coyuntura.

El artículo se inserta en una visión de la identidad de Europa como unidad política que garantiza los derechos sociales y que se enfrenta a un ciclo de contracción que la pondrá a prueba. Para superarlo no hay una hoja de ruta redactada sino que debe ser construida, en muchos niveles y con acciones concretas. Aquí se apunta a un aspecto constitutivo del Estado de Bienestar,

la asistencia social, analizada en una doble proyección temporal: como síntesis de lo acaecido, y como prospección de futuro, alumbrada por la nueva normativa en la materia. Cauce por el que circula la organización administrativa soportada por el derecho público, tal como se lee en el preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Esa es la referencia que, al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, hay que tener en cuenta a la hora de analizar las alternativas de organización para la gestión pública en cualquier nivel de administración (MARTÍN, 2015). Teniendo en cuenta esa consideración insoslayable, analizaremos opciones para la prestación de servicios sociales, pues aunque la experiencia española en materia de protección social es un referente global, sigue enfrentada a desafíos en su camino hacia la conversión de los servicios sociales en derechos ciudadanos. Proceso condicionado por la contracción de Europa que, sin embargo, necesita mantener la especificidad de su modelo de relaciones sociales, empeño en el que las administraciones regionales y locales tienen un especial protagonismo, pues su campo de acción es el de los derechos colectivos de proximidad.

Antes de entrar en materia es conveniente identificar la asistencia social, para diferenciarla de los tres sistemas de protección clásicos (educación, asistencia sanitaria y Seguridad Social) y precisar su evolución más reciente en el escenario inmediato de crisis económica. Se constata que frente al impulso que recibieron los tres pilares clásicos del Estado del Bienestar en la segunda mitad del siglo XX, los servicios sociales quedaron retrasados, sin una normativa de cabecera, con regulación dispersa y con cierto raquitismo presupuestario (RODRÍGUEZ, 2018: 250-3). Frente a ello, puede verse una segunda etapa de desarrollo de los servicios sociales en los primeros años del siglo XXI, que lleva al sistema a ocupar nuevos espacios asistenciales de la mano del reconocimiento formal de derechos ciudadanos, que los estatutos autonómicos consideran, frecuente y sorprendentemente, como conquistas irreversibles (MENÉNDEZ, 2016). Pero tras ese crecimiento esperaba la dura realidad, y la crisis ha conducido a un drástico vuelco, doble y paradójico, en el marco de la problemática socio-asistencial, pues es evidente que aumentan las necesidades mientras que disminuyen los recursos disponibles, por la presión en tenaza que origina la reducción de ingresos por conceptos re-

caudatorios y las limitaciones para acudir al endeudamiento (EZQUERRA, 2012). Sobre el sistema han operado también reformas estructurales de importancia notable, como las acometidas en virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (EZQUERRA, 2016: 225-70), aunque en gran parte estas reformas estructurales hayan quedado neutralizadas, primero por la praxis de las comunidades autónomas y después por el Tribunal Constitucional.

Dicha Ley subvertía el alcance del artículo 25.2 de la 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, pues dejaba de establecer una lista de mínimos en las materias para las que el legislador sectorial atribuía competencias a los municipios y, en cambio, pasaba a plantear un listado de máximos, ofreciendo la relación de las únicas materias en que él reconocería la competencia municipal. Igualmente, modificaba el alcance de las competencias locales en materia de servicios sociales (ALMEIDA, 2014: 113-65). La Ley suscitó fuertes críticas y amplia contestación y, finalmente, fue desarbolada por la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional (EZQUERRA, 2017: 88-92).

2. El Modelo Social Europeo

Las leyes autonómicas han ido concretando en España la aplicación del sistema público de Servicios Sociales en lo relativo a la «acción social», en razón de sus competencias constitucionales y de los objetivos establecidas en sus estatutos de autonomía, como son los de amparar la cohesión social y el bienestar en su territorio (AGUADO, 2009).

Concretan así regionalmente el modelo social europeo, y transponen una de las finalidades de la Unión Europea: la cohesión, elemento esencial del tratado constituyente de la Unión (Maastricht 07/02/1992). Su artículo 3.3 fija el para qué de la unidad de Europa: para la «cohesión económica, social y territorial»; que concreta en combatir la exclusión y asegurar la protección social, la igualdad entre géneros, la solidaridad intergeneracional y la protección de los niños. La doctrina ha discutido, no obstante, si tal modelo social ha quedado finalmente relegado al discurso político, siendo uno de los mayores retos su actualización (FIBILI, 2014: 45-47).

La Constitución Española, que define al Estado como «social y democrático de derecho», dedica su artículo 41 a encomendar a los poderes públicos la asistencia ante la necesidad, y en el artículo 148.1.20 indica que las comunidades y ciudades autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social. Se fija así la acción social de proximidad por parte de las entidades territoriales, encaminada a atemperar la desigualdad que margina, atender a la infancia desvalida y a los mayores dependientes. Que no brotan aislados, sino que son componentes dominantes en ciertos territorios rurales, urbanos marginales, de vieja industria o muy mineros, desvitalizados y descapitalizados, que se vacían, en términos absolutos y relativos, mientras que otros se reocupan átonamente, desapareciendo los agentes y apareciendo otros participantes nuevos, que actúan solo como «beneficiantes»; esto es, dependientes de rentas redistributivas. Es el proceso que produce enclaves de marginalidad y configura el mapa de la fragmentación social, conformándose el territorio como un mosaico de densidad social variable y muy contrastada. Y eso es grave para la cohesión, pues el territorio es una dimensión determinante del desarrollo (GONZÁLEZ, 2016); no es solo la arena donde se expresa el conflicto social, sino que lo condiciona, pues determina las capacidades que puede utilizar para mantenerse enganchado, ocupado dinámicamente, al resto, como pretensión de funcionar por uno mismo en un mundo de interconexiones.

Para los territorios desenganchados, los agujeros negros, la política social ya no es una política complementaria, sino que se pone en primer plano y, sin embargo, su voluntad parece que sería, como siempre fue, la de estar en un segundo nivel, para atender a sectores, no al territorio. Pero dentro de la pretensión de desarrollo del territorio, en la escala que sea, garantizar la armonía, la complementariedad, es una manera de garantizar la Unión Europea; es la cohesión territorial, que necesita integrar dentro de la política regional a la de asistencia social, como ya hace con la política medioambiental.

A tenor de indicadores significativos, la actual fase temporal en Europa no está en modo de crecimiento sino de contracción, por lo que para algunos autores (SCHALAPPA, 2016: 182) es conveniente un cambio de paradigma para tratar con un nuevo enfoque estratégico los problemas de gobernanza te-

ritorial, asunto en proceso de construcción desde la práctica de algunas localidades y de la reflexión teórica sobre la misma. El objetivo sigue siendo conformar una Unión con los mínimos desequilibrios espaciales que se pueda conseguir; sin embargo, los resultados están alejados de los objetivos propuestos en la Cumbre de Lisboa, que orientó las políticas activas de la Unión mediante un paradigma de desarrollo regional basado en la competitividad, que atenuaba los rasgos redistributivos del anterior estilo de políticas regionales (DE CASTRO, 2013). Esta generación de políticas se orientó a explotar las oportunidades más que a concentrarse en los problemas; parecía ajustarse a las necesidades o capacidades de cada territorio; incorporaba los aspectos medioambientales y pretendía coordinar la política general con las sectoriales. Sobre estos rasgos, midiendo el alejamiento sobre los objetivos y evaluando las causas, parece conveniente ajustar el paradigma a utilizar para lograr la cohesión territorial en el nuevo escenario.

Junto al principio de cohesión se conjuga el de subsidiaridad (art. 5 del Tratado de la Unión) a fin de unir decisión a responsabilidad y no crear una estructura burocrática invertida que, por la colocación de su mayor peso en la cima aplaste el tejido básico del cuerpo social. Mediante este principio se atribuyen competencias de intervención siguiendo un protocolo, por el cual la Unión solo intervendrá cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados por los Estados miembros en cualquiera de sus niveles, central, regional y local.

La actualización de los principios fundacionales de la Unión a la nueva situación se organiza hoy a través de la estrategia *Europa 2020 hacia una economía inteligente sostenible e integrada. Pobreza y exclusión social*, para la nueva fase del capitalismo avanzado, conocida como sociedad del conocimiento, cuya economía se desmaterializa en un universo digital, que determina que los productos, servicios y formas de trabajo estén en constante y acelerada evolución en respuesta a la exigencia sistémica de innovación (BUSTILLO, 2014). El riesgo de esta mutación es la pérdida de la armonía social, la fragmentación territorial (LUENGO & VICENT, 2012). La estrategia *Europa 2020* liga la lucha contra la exclusión social y la garantía de una protección social adecuada con un nivel de empleo elevado, mediante la educación y la formación (Decisión UE 2015/1848 del Consejo). Por tanto, la pala-

bra es integración sobre el territorio, acción política transversal y estratégica, con medidas de protección pasiva y de seguridad activa, que «capaciten a las personas para que puedan anticipar y gestionar el cambio y participar activamente en la vida social y económica». Con ello está utilizando como paradigma el enfoque de capacidades (*approach capabilities*), entendido al modo en el que lo hace SEN (1985 y 1999); esto es, como las posibilidades efectivas que el lugar, el sistema territorial, tiene para ejecutar de manera eficaz y protegerse del riesgo previsible, y lo hace a partir de la acción integrada pública y de la empresa, del diálogo social y de la responsabilidad colectiva en la organización de la economía, el empleo y la protección social, a través de unos servicios públicos y de interés general actualizados.

3. El enfoque de las capacidades

El enfoque de las capacidades apunta a construir un marco de seguridad adaptado a las transformaciones del trabajo, cualifica el bienestar de una persona en función de lo que puede hacer, ser o llegar a ser. Se trata de recrear un espacio de oportunidades personales al servicio del cual actúa la política pública que lucha contra la exclusión y las desigualdades con un enfoque territorial, considerando a los lugares como sistemas territoriales. Son palabras clave: *functionings* «hacer algo», *capabilities*, «poder hacer algo» y *entitlements* «derecho a algo». El enfoque determina «el conjunto de elementos materiales que cada persona puede utilizar en la sociedad usando la totalidad de derechos y oportunidades de que dispone» (RODRÍGUEZ, 2004). La lista de las capacidades no es universal. Medir el desarrollo y compararlo es objeto de diversos índices. En los países de Europa la pobreza se caracteriza por carencias en el «funcionamiento» de los individuos (jóvenes con problemas de socialización, enfermos crónicos, desnutridos, madres solas), y de renta (con ingresos por debajo del umbral de pobreza) (RODRÍGUEZ, 2004).

Este enfoque está asumido por la *Estrategia 2020* en su Orientación nº 8: Decisión UE 2015/1848 del Consejo; DOUE (15/10/2015), que España no tendrá dificultades en trasponer, al menos en lo referido al principio de subsidiaridad, pues su experiencia descentralizadora hasta el momento ha servido como referencia para Europa; por ejemplo, para un Estado tan centralista como el fran-

cés, inmerso en un lento proceso de descentralización, que no solo se apoya en el crecimiento económico sino que, por influencia alemana, incorpora conceptos como el de sostenibilidad social y ambiental, que concreta en los servicios económicos de interés general, que el Estado suministra en aquellos territorios en los que en otro caso serían insostenibles. La salida del Reino Unido podría aligerar de carga conceptual la expansión de este concepto, que la crisis y el modelo anglosajón de competencia alejaron de la política regional de la Unión, volviendo al primer plano a políticas que el presidente Delors consideraba constitutivas del modelo europeo de sociedad.

Esto lleva al recurrente debate sobre la dimensión de lo público. La crisis de fines de la década de 2000 lo planteó crudamente en España. La pretensión de gastar menos y mejor, y acercar al ciudadano al centro de la atención pública, surge en Estados Unidos después de la II Guerra Mundial y se expresa en las alianzas público-privadas (*big-labor, big-government*). Como respuesta a la crisis industrial que asoló el noreste de EE.UU a mediados de la década de 1970, los gobernadores promueven alianzas para la reestructuración. En la siguiente, la cuestión se polariza en torno al diálogo ciudadanos-usuarios de los servicios públicos. En la administración del presidente Reagan prevalece el modelo de modernización de la Administración mediante la dirección por objetivos, sustituido por el modelo de gobierno empresarial del presidente Clinton, y continuado como movimiento de gestión pública participativa en la administración Obama, que vino a actualizar las prédicas demócratas mediante el empoderamiento ciudadano y comunitario y las alianzas con distintos socios, como una manera de actualizar el liderazgo del Estado, liberando los servicios públicos de las trabas del modelo legal-racional weberiano, separando la decisión política de su implementación y buscando «hacer hacer», mediante la potestad de control y de elección del operador más eficaz, en un intento de superar el bloqueante rigor burocrático, identificado como una amenaza a la función pública y al Estado.

La cuestión ha evolucionado con la crisis global de la primera década del XXI, tanto en España como en la Unión (CUETO, 2014). En todas las escalas la referencia es el concepto de «adelgazamiento» del sector público, como respuesta coyuntural a la

crisis, mediante la aplicación de diferentes principios: estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y medidas de eficiencia (como la establecidas en el Real Decreto-Ley 16/2012 para la sustentabilidad del Sistema Nacional de Salud o las contenidas en la ya citada Ley 27/2013). En este entendimiento se supone que superada la crisis se podrán eliminar los principios correctores y volver a una hipotética situación anterior; en cambio, si se piensa en la fase actual como contracción estructural, las medidas y políticas para preservar la identidad y los principios fundamentales de la construcción europea, deberán ser producto de un nuevo paradigma a construir a partir de tal visión, con el que encontrar oportunidades y estabilidad en el desarrollo.

4. El largo camino hacia la constitución del sistema de servicios sociales

Las políticas sociales no son nuevas. Cuando el Estado Social no existía, las comunidades locales, en función de su capital social, se dotaban de fórmulas de cooperación mutua, de solidaridad, que anclaban en la necesidad de mantenerse funcionales: cofradías, hermandades, sociedades de beneficencia, de socorro mutuo, cajas de solidaridad, cajas de ahorro, acción comunitaria encajada en las hijuelas, parroquias, ayuntamientos o concejos, en las diputaciones. La caridad, la beneficencia, la asistencia social, son términos que van siguiéndose y confluyen en el siglo XIX. Las leyes de Beneficencia de 1822 y 1849 sitúan la cuestión como de Estado. La Comisión de Reformas Sociales de 1883 aborda la regeneración del sistema social y el asunto penetra en el XX con la creación del Instituto de Reformas Sociales, en 1903, y el Instituto Nacional de Previsión, en 1908. En 1963 aparece la Ley de Bases de la Seguridad Social, que sustituye a los seguros sociales (Enfermedad y Vejez e Invalidez) de la década de 1940.

La Constitución de 1978 no niega el sistema de Seguridad Social anterior, sino que opta por su reforma, manteniéndola como una función del Estado, «configurando un régimen legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad y protector de todos los ciudadanos que podría incluir Servicios Sociales complementarios de las prestaciones contributivas del Sistema de Seguridad Social» (STC 239/2002). A la vez,

en su artículo 148.1.20ª abrió el camino para que las comunidades autónomas «otorgasen prestaciones en materia de asistencia social propias y no integradas en un sistema unitario y permanente, pues la exclusividad de esta competencia les permite optar por configuraciones diferentes en sus territorios respectivos» (STC 239/2002).

Se fue conformando el compromiso del Estado frente a la necesidad a través de la acción de su Administración General que, en 1988, y a través del Ministerio de Trabajo, estableció el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, con las Comunidades Autónomas y la Administración local, como hicieron entre otras, Castilla-La Mancha o Asturias, con su Plan Concertado de Prestaciones Sociales Básicas, modo de agrupar las competencias dispersas entre ministerios, diputaciones provinciales y ayuntamientos .

Fue así constituyéndose el Sistema Público de Servicios Sociales en España, en la que Castilla-La Mancha fue pionera, pues su Ley 3/1986, de 16 de abril, sirvió para estructurar los servicios sociales en la región y establecer su ordenación territorial. Mediante el Decreto 287, de 28 de diciembre de 2006, que fijó la estructura de zonas (un municipio de más de 4.000 hab. o un grupo de ellos que sumase 7.000 hab. con uno como cabecera) y áreas de servicios sociales (como unidades de programación, integradas por un municipio de más de 20.000 o un conjunto de zonas de hasta 20.000 hab.).

El Gobierno de Asturias, en 2005, elaboró su Mapa de Servicios Sociales, basado en ambos pilares: la ordenación territorial y la organización funcional en servicios sociales generales y especializados. Al tomar en cuenta la gestión dual del sistema (gobierno de la Comunidad Autónoma y ayuntamientos) creó órganos de planificación y coordinación, como la Comisión de Coordinación Interadministrativa.

Castilla-La Mancha siguió perfeccionando su sistema con la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, que incorpora los recursos de titularidad privada que mantengan un vínculo de colaboración con la Administración, posibilitando la prestación de servicios sociales totalmente privados, ajustados al control

establecido por la Administración autonómica. La Ley delimita las competencias del gobierno regional (promover la gestión conjunta y la coordinación del sistema), de los ayuntamientos (que podrán agruparse para elaborar sus planes) y de las diputaciones (con actuaciones subsidiarias y financieras) y establece los convenios como cauce para la colaboración financiera privada con la Administración autonómica y con las corporaciones locales.

En 2017, el Gobierno de Aragón aprueba el Mapa de los Servicios Sociales; establece el catálogo de servicios a los que se tiene derecho; y elabora un plan estratégico para poner las prestaciones al alcance del beneficiario. Son los elementos de un sistema completo, construido a partir del marco general que crea la Ley de Servicios Sociales de Aragón (Ley 5/2009), que establece el acceso universal a las prestaciones esenciales y sigue el enfoque de capacidades, pues considera como sujeto a la región, define sus capacidades, precisa lo que se tiene como derecho, lo que quiere hacer y lo que efectivamente puede hacer, en una escala temporal y dentro de un esquema de cooperación con entidades privadas colaboradoras, en coordinación con otras políticas, como la demográfica. Como planta utiliza la comarcal, fijada en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

En conclusión, se ha avanzado mucho en la optimización del sistema de servicios sociales que, sin embargo se enfrenta a nuevos desafíos, para cuyo superación parecen básicas la ordenación del territorio y la conversión de los servicios sociales en derechos sociales, mediante la aplicación del enfoque de capacidades, compartido por los participantes, entidades privadas y públicas, siendo las locales los ayuntamientos y sus agrupaciones, las mancomunidades, las comarcas y los consorcios. Todas pueden ser instrumentos de gestión de los servicios públicos, y todas se organizan siguiendo las normas sobre contratación, contabilidad pública, subvenciones y transparencia. Parece evidente que el sistema, en su variante de atención primaria, no se ha modificado desde su implantación por las comunidades autónomas hace más de tres décadas. Ahora llega un tiempo para su calibración mediante la co-participación y co-proyección, desde una óptica de servicio público y con un liderazgo de la administración autonómica, la financiadora incondicional.

5. Las formas de cooperación territorial para la prestación de servicios sociales

5.1. Las mancomunidades

Son entes supramunicipales de cooperación voluntaria *inter pares* para la prestación de servicios de competencia municipal. No dependen, teóricamente, de la voluntad de los gobiernos autonómicos, como así ocurre con las comarcas, ni en ellas participan otras entidades públicas o privadas, como es el caso de los consorcios.

Tienen una larga tradición, por ello muchas adherencias, pues la competencia constitucional de las comunidades autónomas para intervenir en las corporaciones locales supone que las mancomunidades puedan tener un desarrollo diferente según la Comunidad Autónoma. En Cataluña la comarca anuló a la mancomunidad, al encajarla en el límite comarcal hasta confundirla con aquella, mientras que en Aragón las mancomunidades dieron paso a las comarcas. En Andalucía las diputaciones provinciales de Jaén y Almería han promocionado la figura del consorcio para la prestación de servicios, por lo que apenas si registran mancomunidades y si muchos consorcios.

RIERA (2005) contabiliza 937 mancomunidades en España. Su número creció desde 1975, ralentizándose el ritmo en los últimos años. Castilla y León y Castilla-La Mancha son las comunidades que más municipios encuadran en alguna mancomunidad, concretamente el 89% y el 87% de sus 2.248 y 915 municipios, respectivamente; les siguen Madrid, Navarra, País Vasco y Asturias, mientras que Cataluña ocupa el puesto más bajo de la ordenación. Igualmente, las dos Castillas son las comunidades que más número de mancomunidades aportan al total nacional, con un cuarto y un 13,5% del total, en Castilla-La Mancha y Castilla y León, respectivamente.

Se dedican preferentemente a la prestación de servicios públicos de protección social (sanidad y salud, desde la gestión de hospitales y centros públicos de salud a los servicios de ambulancia), a la asistencia social (beneficencia, residencias de ancianos, protección y servicios a la mujer, a la juventud y a la infancia) y al asesoramiento. Estas tres funciones junto con el suministro de agua, la gestión de residuos y la limpieza del espacio público componen el elenco

de la oferta. Las mancomunidades son las fórmulas de cooperación más numerosas, y las más utilizadas, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, donde sus mancomunidades y agrupaciones dan la base territorial de las áreas de Servicios Sociales, en el marco del Programa Regional de Acción Social, con el cual concierta la financiación la Consejería de Bienestar Social.

También vemos como para la provisión de ciertos servicios las mancomunidades van siendo desplazadas por otras fórmulas, aunque no hay que despreciar que su pervivencia se deba a su flexibilidad para incorporar el concepto de geografía variable, satisfaciendo las necesidades de los municipios, aunque también esto puede constituir un problema al restar coherencia al sistema regional.

5.2. Las comarcas

Presentes en cinco comunidades autónomas (Aragón, Cataluña, Castilla y León, Galicia y País Vasco), aunque hay otras como Castilla-La Mancha o Asturias que las tienen previstas en sus Estatutos. Se han constituido 135 en España. En Galicia 53; 41 en Cataluña y 33 en Aragón; siete en País Vasco y una en Castilla y León, que agrupan a 2.064 municipios, con una media nacional de 19 por comarca, donde residen unas 80.000 personas; cifra media que sesga al alza la catalana con 154.000 hab. Su desarrollo alcanza un gran pormenor legislativo, excepto en Asturias y Castilla-La Mancha, y tienen competencias claras al menos en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aunque como en Aragón pueden tener otras en 18 materias diferentes, como la sanidad y la asistencia social. Las de Galicia, además, están orientadas a potenciar el desarrollo económico local e integran para ello al sector privado; las del País Vasco están en Álava, donde se denominan «cuadrillas», que actúan en varios campos, entre ellos los que aquí nos ocupan; las catalanas reticulan todo el territorio de la comunidad autónoma, por lo que componen un mosaico contrastado y asumen competencias que en otras comunidades tienen las diputaciones, a la vez que utilizan la fórmula del consorcio para la gestión de diversos servicios.

5.3. Los consorcios

En 2004 registramos en España 201 consorcios (RODRÍGUEZ, 2005), en los que se

integraban 2.893 municipios, sin incluir los que por ser de carácter provincial agrupan a todos los de la provincia, siendo 1.812 las entidades integradas no municipales, tanto públicas como privadas. En Andalucía las diputaciones provinciales de Jaén y Almería han promocionado la figura del consorcio para la prestación de servicios, lo mismo que en la Comunidad Valenciana.

Los primeros consorcios surgen en la década de 1960, con el que gestiona el traspaso al Ayuntamiento de Barcelona de los terrenos de Montjuic (1960); con los de Abastecimiento de Aguas y Saneamiento del Gran Bilbao (1966) y Asturias (Cadasa, 1967) al que sigue el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, en 1968. Después van apareciendo importantes estructuras funcionales, como las que operan vitales servicios urbanos, tales como la gestión de los residuos sólidos (Cogersa en Asturias, Bahía de Cádiz), el transporte público de viajeros (primer Bilbao y Sevilla, luego Madrid y Asturias), la distribución de alimentos perecederos (Mercasturias), la prevención y extinción de incendios (Galicia) y las emergencias y protección civil (Bomberos de Asturias o el Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia, que reúne a siete consorcios comarcales auspiciados por la Diputación Provincial). En servicios culturales y sociales destaca la Comunidad de Castilla-La Mancha, con algunos como el Consorcio de Toledo, dedicado a recuperar el patrimonio de la ciudad y a la difusión de sus valores mediante la explotación cultural y turística del mismo, o el Consorcio Consumo, en Albacete, dedicado a la defensa del consumidor. En Valencia, el Consorcio Comarcal de Servicios Sociales de L'Horta Nord provee la asistencia social básica a unos 77.500 habitantes. Son también objeto de gestión consorciada la protección del medio ambiente y de los espacios clasificados (Parque Rural de Anaga, Tenerife); la gestión de programas de desarrollo rural (iniciativas Leader y Proder en toda España); el desarrollo económico comarcal, Consorcio Urriobi, en Navarra; la promoción turística, Consorcio Ruta del Temple, en Aragón, con extensión a las provincias de Lérida, Tarragona y Castellón; el mantenimiento de caminos, en Jaén, y la promoción de rutas como el Consorcio Camino del Cid. Algunos son originales, como el Consorcio para la Creación de Empleo Pactem Nord de Valencia, que agrupa a 21 ayuntamientos y cinco organizaciones empresariales y sindicales; el de Promoción de la Música de La Coruña; el Consorcio Polies-

ports de l'Àlt Empordà, en Gerona; el Consorcio per a la Normalització Lingüística de Barcelona; el Consorcio del Gran Teatro del Liceo o el de la Feria Internacional de Muestras de Barcelona.

Así que unos son locales (Comité Organizador Olímpico de Barcelona 92, COOB '92, Zaragoza 2008, Toledo); otros comarcales (CDC Montaña Central de Asturias); supra-comarcales (Cadasa o Pactem Nord); provinciales (Consorcio de Servicios Públicos Medioambientales de la provincia de Toledo); autonómicos (Consorcio de Transportes de Madrid); inter-autonómicos (Camino del Cid: 48 municipios de seis provincias de tres comunidades autónomas) y otros internacionales, como el Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi. Unos tienen carácter sectorial y otros son territoriales, que se hacen cargo de la promoción del desarrollo en su ámbito geográfico, como en Canarias hace el Consorcio para el Desarrollo Integral de la Comarca Isla Baja, en Tenerife, con la finalidad de dinamizar el turismo y gestionar equipamientos, como un campo de golf y un puerto deportivo; en Asturias, el Consorcio para el Desarrollo Rural del Oriente de Asturias, y en Andalucía, el Consorcio de Municipios del Gualdalteba, que se ocupa de la gestión de los residuos sólidos urbanos, de la formación profesional ocupacional, de servicios sociales, como el centro de atención a la mujer, y de la gestión urbanística.

Desde el inicio, los consorcios fueron considerados como entes instrumentales, aunque tal rotundidad no estuvo clara para su personalidad jurídica que, a veces, se entendió dentro de la esfera del derecho privado, como sucede con las sociedades, asociaciones y fundaciones. También se ha dudado sobre su naturaleza institucional o corporativa (BOTO, 2011: 92-5). En cualquier caso, desde 2015 han de ser considerados como una entidad del sector público institucional estatal, de acuerdo con las previsiones de la Ley 40/2015, que la doctrina administrativa ha acogido pacíficamente de manera unánime (TOSCANO, 2016).

A continuación, se hace una referencia a las principales reglas de funcionamiento de los consorcios, establecidas de manera reciente en la Ley 40/2015, para después abordar una proyección sobre las implicaciones de su régimen jurídico en la prestación de servicios y acabar presentando su virtualidad para la cooperación territorial.

La aparición de los consorcios en la Ley 40/2015 es tardía, pues no se mencionan expresamente en su artículo 2º, entre los sujetos que específicamente componen el sector público, y, textualmente, figuran por vez primera en el artículo 84.1, como un subtipo de entidad del sector público institucional estatal. Sin embargo, el contenido del Capítulo VI, en el que se detalla la definición, régimen jurídico, creación y disolución de los consorcios tiene carácter básico prácticamente en su totalidad, por lo que hay que entender que, pese al silencio del artículo 2º, son una forma de entes institucionales, posible en todos los niveles de sector público. En principio, podrían entenderse cubiertos de forma genérica por la previsión del artículo 2.2 a) que integra en el sector público institucional a «las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas» (SILES, 2016).

En nuestra opinión, sin embargo, tal afirmación resulta polémica, pues aunque la naturaleza de «derecho público» se afirma de manera expresa en la definición que del consorcio se ofrece en el artículo 118 de la Ley 40/2015, este mismo artículo considera la posibilidad de que en el consorcio participen otros entes no administrativos (entidades del sector público institucional, pero también entidades privadas) y, por ello, no es de extrañar que, en cuanto a su régimen jurídico, el artículo 119 prevea la aplicación supletoria de las normas civiles sobre sociedades. Entender que en una situación de relevante participación del sector privado, el consorcio resultase encajable en el artículo 2.2 a), y por ende tuviese la condición de administración pública por mor del 2.3 es cuestionable. Una cosa será que el consorcio realice funciones administrativas, o que se le aplique la regulación de las administraciones públicas y otra muy distinta que tal sea su naturaleza subjetiva (BOTO, 2017).

En su configuración actual la naturaleza misma del consorcio resulta confusa por entremezclar sin cautelas cuestiones orgánicas (adscripción) con otras funcionales (colaboración) y subjetivas (miembros públicos y privados). Cierto es que para lo concreto se establecen reglas prácticas, largo tiempo reclamadas por distintos órganos fiscalizadores, para el control efectivo de estas fórmulas de organización. Poco importan en tal contexto las ortodoxias conceptuales, y aunque la solución dogmática que la nueva normativa confiere al consorcio está mal resuelta, y hubiera requerido de una expli-

cación más detallada y diversamente ubicada, los análisis doctrinales son benevolentemente partidarios de la fórmula consorcial (TOSCANO, 2017: 2653-7).

En todo caso, el carácter instrumental de los consorcios parece claro, pues nacen con la voluntad de ser prolongaciones funcionales de las administraciones, y con ellas se constituyen, dotándose de personalidad jurídica propia para ejecutar mejor sus políticas. Tradicionalmente el legislador básico no había prestado atención particular a los consorcios, lo que explica que su regulación se enfocase casi únicamente desde la perspectiva autonómica y local. La progresiva preocupación por el control presupuestario y de eficacia ha revertido la situación en los últimos años, con la aprobación, primero, de un régimen jurídico básico, que se incorporó a la Ley 30/1992 por mor de la Ley 27/2013 y, después, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa y, finalmente, por la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (TOSCANO, 2015). En esta línea se sitúa la regulación de la Ley 40/2015, que no sólo refunde la regulación existente sino que además añade alguna novedad importante, por lo que ha merecido la crítica de quienes le achacan una tendencia recentralizadora (URRUTIA, 2015).

Entre los preceptos novedosos que tienen carácter básico merece la pena destacar que la participación consorcial de entidades privadas no aparece limitada por el ánimo de lucro (art. 118.1), aunque existe la cautela de precisar que en el supuesto de que participen entidades privadas, el consorcio no tendrá tal ánimo (art. 120.3).

Por otra parte, entre los preceptos que no resultan novedosos pero sí criticables por su fondo, merece la pena destacar el artículo 120.2, en cuanto a la determinación de la adscripción y, en relación con ello, parte de las previsiones sobre personal (art. 121). También merecen contestación ciertos aspectos del régimen de separación y disolución (art. 125-127).

El artículo 120.2 señala cuáles son los criterios para determinar la adscripción de un consorcio a una Administración, y lo hace trasla-

dando la regulación previa de la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, ordenando los criterios exactamente de la misma manera prioritaria (GÓMEZ, 2016: 308-10).

En nuestra opinión, ello agota el ámbito de lo básico y tiene efectos colaterales contraproducentes, que nada tienen que ver *per se* con las reivindicaciones competenciales. Sirva para ejemplificarlo un caso, extraído de la amplia casuística consorcial. Pensemos en un consorcio en que participen múltiples entidades locales junto a la Administración autonómica; puede perfectamente ocurrir que ésta última no disponga de la mayoría de votos de gobierno, ni pueda nombrar o destituir por sí sola a los miembros de los órganos ejecutivos, ni sea tampoco la financiadora mayoritaria (es el caso de Cogersa, en Asturias). Sin embargo, quizás sea fundamental que el consorcio quede adscrito al sector autonómico por razones de estabilidad, seguridad jurídica e incluso de operatividad práctica; en tal caso, el consorcio podría seguir adjetivándose de «local», si tal carácter tienen los intereses que gestiona, aunque no lo sea exclusivamente, en atención a sus socios o al régimen jurídico de aplicación (DÍEZ, 2013).

La rigidez del régimen jurídico de la Ley 40/2015 es un foco de conflicto en materia de personal (CASTILLO, 2014), dada la antagónica flexibilidad que se reconoce precisamente a la adscripción, que puede cambiar en cada ejercicio presupuestario, y su transcendencia, por ejemplo, para los techos salariales. Los costes de adecuación y la complejidad de unas relaciones laborales, que son privadas *de facto*, dan un importante alcance a la negociación colectiva. Todos ellos son asuntos a los que la flamante normativa no presta atención alguna, pero de un interés y complejidad práctica innegables, sobre todo en los momentos de cambios organizativos y de gestión (MENÉNDEZ, 2018b).

La Ley 40/2015 contiene también una regulación detallada del ejercicio del derecho de separación, considerando tanto el supuesto en que tal separación implique la disolución del consorcio, como el caso en que el consorcio siga existiendo. También parece diferenciarse, en ciertos aspectos, entre extinción y liquidación, aunque quedan abiertos interrogantes como los relativos a la reasignación del personal.

Ya en exclusiva para el ámbito estatal (art. 123.2) destaca la previsión de la autoriza-

ción de su creación por Ley, con un convenio concreto que debe ser autorizado por el Consejo de Ministros. De este convenio forman parte los estatutos, una proyección presupuestaria trienal y un plan de actuación, para cuya regulación la Ley se remite, quizás no por casualidad pero sin justificación explícita de su razonabilidad, a la establecida en sede de organismos públicos (art. 92).

Entrando ya a analizar si el consorcio, así regulado en la normativa básica, podría resultar una forma pertinente para la prestación de servicios ciudadanos esenciales, es interesante recordar que todas las normas autonómicas sectoriales parten de una clasificación bipartita en la ordenación funcional de los servicios sociales, diferenciando entre aquellos que son el punto de acceso inmediato al sistema público de servicios sociales y constituyen su primer nivel, y aquellos que suponen una respuesta singular a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinada. Los primeros son llamados así de primer nivel en La Rioja y Castilla y León; de base en Navarra; comunitarios, en Andalucía, Baleares y Galicia; servicios sociales generales en la terminología de Aragón, Asturias y Comunidad Valenciana; de atención primaria, para las leyes de Castilla-La Mancha, Cantabria, Murcia, Madrid y País Vasco, y de atención social básica, en Extremadura y Cataluña. La Ley canaria combina las opciones y se refiere a este nivel de servicios como servicios sociales generales o comunitarios. La falta de uniformidad en los términos es una opción técnico-legislativa que no contribuye a la inteligibilidad del sistema. En el caso concreto de Castilla-La Mancha, el preámbulo del Decreto 87/2016, de 17 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las entidades locales para la prestación de servicios sociales de atención primaria en la Comunidad Autónoma, da cuenta del marco estatutario y legal de la organización actual, a través de convenios de colaboración entre la consejería competente en materia de servicios sociales y las entidades locales de ámbito territorial inferior a la provincia para la prestación de los servicios que nos ocupan.

Por diversas razones políticas, jurídicas y sociales parece necesario plantearse alternativas a tal modelo, y la institucionalización de la fórmula consorcial surge como una posibilidad con fuerza.

Conforme ha sido ya apuntado con carácter general, entendemos que lo adecuado se-

ría hacer depender al ente en cuestión de la Administración autonómica, por lo que la puesta en marcha efectiva del consorcio precisará de un análisis detallado de su encaje en la normativa y organigrama del sector público institucional autonómico. Un aspecto fundamental es que se determine claramente su naturaleza. Más allá de las disquisiciones sobre técnica jurídica, ello es fundamental para arrastrar o no hacia el consorcio la aplicación de todas las normas estructurales y sectoriales previstas para las administraciones públicas. Otros retos que necesariamente tendrán que afrontarse son los relativos al régimen jurídico interno, de personal y fiscal. Otro punto que merece atención específica es el relativo al régimen de contratación.

Tras la creación formal del consorcio, será fundamental la elaboración de los estatutos, que deberán contener, al menos, los aspectos señalados en el artículo 124 de la Ley 40/2015, con la recomendación de que sean lo más exhaustivos posible, para evitar las incertidumbres que lagunas en su redacción puedan conllevar.

En materia de personal, la Ley 40/2015 es clara al señalar que, funcionario o laboral, éste debe proceder de las administraciones participantes. Su régimen jurídico será el de la Administración de adscripción (la Comunidad Autónoma, tal y como se propone) y con retribuciones que no pueden superar las establecidas para los puestos de trabajo equivalentes en aquella. Sólo excepcionalmente se podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio.

Desde un punto de vista fiscal, alguna duda suscita el plantear si el consorcio encajaría en alguno de los supuestos que, de acuerdo, con la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, pueden ofrecer incentivos fiscales a las personas físicas y jurídicas que efectúen donativos o establezcan colaboraciones con el consorcio. Y es que, depende fundamentalmente de que puedan ser declarados asociaciones de utilidad pública conforme a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación y, en consecuencia, encajar en el art. 2 y 16 de la citada norma. A tales efectos, es oportuno hacer una serie de precisiones. En primer lugar, que, aunque al consultar el registro de asociaciones, en el mismo no se da información en abierto sobre si la asociación tiene o no la declaración de utilidad pública, lo que sí parece poder deducirse es que incluye

consorcios, algunos de los cuales, evidentemente, no serán verdaderos consorcios de la Ley 40/2015, ni todos tendrán la declaración de utilidad pública. En todo caso, el procedimiento para la obtención de dicha declaración no parece sencillo, siendo requisito el haber cerrado las cuentas de los dos últimos ejercicios y presentar una memoria de actividades de ese mismo período, por lo que, al menos, necesitará esperar esos dos ejercicios para instar el procedimiento de declaración de asociación de utilidad pública. Por lo que durante ese periodo no podría acogerse a la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Finalmente, y respecto al régimen contractual, sería interesante analizar si el consorcio tendría la consideración de medio propio de la Administración autonómica, a efectos de conocer la aplicación o no de la normativa de contratos administrativos a las relaciones entre ellos, pero también habría que analizar cuál es el régimen de contratación del consorcio como parte de un negocio jurídico con terceros. Todas estas cuestiones han quedado también recientemente afectadas por la nueva normativa, en concreto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (GARRIDO, 2017; MENÉNDEZ, 2018a: 1552-1555).

Sin poder detenernos ahora en todas estas cuestiones, cabe resaltar que por efecto directo de la Directivas, los contratos en materia de servicios sociales de menos de 750.000 € de cuantía no van a quedar sujetos a la regulación armonizada. En los de cuantía superior se determina que el procedimiento de adjudicación se establecerá libremente por los Estados, respetando los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores. Importante en este punto es la posibilidad de que existan contratos reservados y la exclusión del ámbito objetivo de aplicación de la nueva Ley de la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que ésta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o de la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder ad-

judicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

6. Dos casos para la cooperación territorial activa en materia de asistencia social

Como cierre referimos dos casos de cooperación para la acción de asistencia social con componentes renovados. Uno es un consorcio y otro un grupo empresarial; los dos referencias exitosas en su momento y enfrentados a graves problemas inherentes a su condición, que en un caso llevan a uno a la desaparición y cuestionan el futuro del otro.

En Asturias algunos consorcios han desaparecido en los últimos años, especialmente los vinculados al desarrollo territorial, que han sido sustituidos por asociaciones en las cuales aquellos se han subrogado. Esto ha ocurrido en los casos de la Montaña Central y de la Comarca Oriental de Asturias, desaparecidos en 2014 por la alineación de diversas circunstancias, que será conveniente explicar, tomando como caso de estudio el primero de ellos, tanto para valorar sus fortalezas como para apreciar sus debilidades.

El Consorcio para el Desarrollo de la Montaña Central de Asturias nació en 1998 (BOPA, de 11 de agosto de 1998), en un momento de restructuración de un territorio que intentaba dejar de ser muy minero y que estaba claramente determinado por su naturaleza montañosa y urbana. Fue promovido por la Universidad de Oviedo, a través del CeCodet, que había operado importantes proyectos de cooperación estratégica en la comarca, como los Pactos Territoriales por el Empleo, los programas Leader u otros proyectos de ordenación y desarrollo territorial, que necesitaban de una gestión y monitorización integrada buscando sinergias y hacer efectiva una visión estratégica para un proyecto común, para su gestión se propone como mejor fórmula la del consorcio. Por ello, éste tuvo su sede inicial en la del centro matriz, situado en un edificio singular en Figaredo (Mieres).

El Consorcio nació como una entidad pública de carácter asociativo y naturaleza voluntaria, con personalidad jurídica propia. Tenía como ámbito territorial la cuenca del río

Caudal ocupada por cinco concejos y una población de unos 90.000 habitantes. Nació con el objeto de definir y poner en práctica un proyecto de desarrollo para la comarca, compartido por los ayuntamientos y los sindicatos UGT y CCOO, la Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de Oviedo, la Cámara Agraria del Principado de Asturias, la Universidad de Oviedo, la Asociación de Empresarios del Caudal y la Fundación Comarcas Mineras (Fucomi). Desde su inicio y hasta 2003 en él participó un representante del Gobierno del Principado de Asturias (Consejería de Economía) y otro de Sodeco (Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras de Asturias) que se retiraron en ese año. Igualmente, desde su creación resultaron evidentes las reticencias (Acta 05/05/1998), como las expresadas por la Intervención del Ayuntamiento de Mieres, a considerarlo como parte de la Administración local, debido a la presencia de entidades privadas.

Tenía entre sus fines el acceso y gestión de programas tanto públicos como privados, encaminados al desarrollo territorial y al bienestar social. Los órganos de gobierno y administración del Consorcio eran: la comisión permanente, el consejo de administración; la presidencia; dos vicepresidencias; la secretaría y la intervención, la gerencia, que tenía adscrito un equipo técnico, y la Agencia de Desarrollo Comarcal. Las comisiones especiales se hacían responsables de áreas concretas, determinadas por la comisión permanente, que podía crearlas y disolverlas. Tenían una estructura similar a la de ésta, aunque de geometría variable pues podían no integrar a todos los consorciados sino a la parte interesada, siendo su funcionamiento autónomo. Se crearon las comisiones especiales de Turismo; Desarrollo; Cultura y Deportes; Calidad e Innovación de los Servicios Públicos; Mujer; Medio Ambiente; Empleo. La de Medio Ambiente se ocupó de la implantación de las agendas locales XXI en la comarca. La de Empleo manejó proyectos Equal, dirigidos a mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral de colectivos con dificultades de inserción profesional; también realizó acciones de formación (Formic) para distintos grupos con limitaciones para acceder al empleo; igualmente participó en varios programas que permitieron la contratación de trabajadores desempleados para la prestación de servicios de interés social; implementó acciones del INEM de orientación para el empleo y asistencia al autoempleo; apoyó el naci-

miento del Consejo Comarcal de la Mujer y participó en él; realizó distintas acciones en favor de colectivos de mujeres. En 2004, se creó una comisión especial para gestionar programas relacionados con los servicios sociales a mujeres y participó con un representante en el Consejo de Salud de Principado de Asturias.

El Consorcio funcionó 16 años con relativo éxito, promoviendo y manejando varias decenas de proyectos, con los cuales financió sus actuaciones, además de con las aportaciones de las entidades locales componentes y las subvenciones recibidas del Principado de Asturias, como fueron las dedicadas a oficinas de gestión y administración de mancomunidades (R. 29/03/2000). Sus órganos permanentes, como la Agencia de Desarrollo Local, se financiaban con una aportación del Principado y una cofinanciación que el Ayuntamiento de Aller, donde se ubicaba, hacía en nombre y representación de los demás, y luego, mediante un convenio plurianual, el resto de ayuntamientos ingresaban al primero las cantidades acordadas para el mantenimiento de la Agencia, que eran proporcionales al tamaño demográfico de cada municipio.

El Consorcio desapareció por un cúmulo de circunstancias: unas contingentes, relacionadas con el ciclo político de sus componentes y con problemas en la gerencia, inicialmente no remunerada, que se intentó sustituir por otra con remuneración coincidiendo con un cambio político, lo que originó una seria divergencia interna. A la que contribuyeron los cambios de criterio con respecto a los deberes del municipio cabecera que, primero, aún siendo del mismo color político que el resto de los ayuntamientos consorciados, comenzó por resaltar su importancia y después no estuvo a la altura de la misma, desmantelándose la dirección estratégica del Consorcio.

La especialización de los campos de acción del Consorcio, con programas de gestión autónomos, exigía una estructura de control, coordinación y dirección estratégica reforzada, a lo que contribuyó desde sus inicios el instituto universitario que «siempre estaba al lado y un paso por detrás», hasta que ésta función fue absorbida por el Ayuntamiento de cabecera, lo que complicó la vida burocrática a éste y desalentó a los demás para sostener la pesada carga, que de proyección estratégica paso a ser de lógica burocrática. La falta de apoyo del Gobierno

del Principado y nuevos requerimientos para la gestión de los programas principales acabaron con él.

El municipio de mayor envergadura reclamó el liderazgo en un momento de crecimiento, lo que fue reconocido por los demás, pero la tarea requería una visión no burocrática sino en lógica de proyecto, siendo ésta desviación la causa esterilizante más significativa. Mucho más que la distribución equitativa de cargas entre los entes consorciados, cuyo peso soportaba quien se hacía cargo de la presidencia de cada comisión especial y por tanto de sus proyectos, lo que conllevaba las engorrosas tareas de contratar personal y elaborar nóminas para la prestación del servicio a favor de todos los consorciados (Acta de la C. de Empleo de 24/06/2004), así como avalar las subvenciones concedidas (Acta C. P. 30/06/2000). A la vez, la gestión de importantes programas, como los de desarrollo rural, pareció exigir en un cierto momento otras fórmulas de gestión que, reuniendo a los mismos lo hacían mediante otra fórmula, la asociativa. Al no estar claro el apoyo de la Administración regional, que dio prevalencia a las mancomunidades, por cierto también fracasadas, se disolvió como consorcio para llamarse asociación.

Si los consorcios son una forma de acción para la prestación de los servicios públicos con un difícil papel de las administraciones locales; como concreción de la orientación de la estrategia *Europa 2020* citaremos el caso del Grupo Urbegi, nacido en 2002 en Vizcaya, ejemplo de iniciativa empresarial con visión social, cuyo modelo de negocio se basa en la generación de oportunidades de empleo en colectivos vulnerables, y la normalización de los salarios respecto al trabajador del mismo sector que no presente discapacidad o riesgo de vulnerabilidad.

La empresa matriz, con forma jurídica de sociedad anónima es la propietaria de dos Centros Especiales de Empleo: Urbegi Servicios Auxiliares SL, que presta servicios administrativos, de limpieza, suministros y destrucción confidencial de documentación a empresas e instituciones, y Urbegi Ingeniería de Procesos y Manufacturas SL, cuya actividad es la fabricación de equipos eléctricos y la subcontratación industrial.

La Fundación Urbegi fue creada en 2010 y es propietaria de la empresa Urbegi Inserción SL, cuya misión es dar trabajo a desempleados de larga duración. La diferencia

con otras empresas de inserción que prestan estos servicios, es que Urbegi Inserción trabaja en el ámbito industrial, algo poco habitual, y que genera significativos beneficios socio-económicos. El retorno a la sociedad (dividendo social) que el Grupo Urbegi aporta respecto a otros modelos se concreta en que:

Los salarios a los trabajadores con discapacidad son establecidos por el convenio del sector que, en el caso del metal, en País Vasco es de 1.232€ mensuales, frente al salario mínimo interprofesional (SMI) de 707€ que rige en los Centros Especiales de Empleo. Como empresa privada el Grupo Urbegi paga unos impuestos más elevados que otras formas empresariales o asociativas sin ánimo de lucro (como son la mayoría de los Centros Especiales de Empleo en España). Como empresa de capital privado no tiene acceso a subvenciones a fondo perdido.

Por ello se puede decir que Urbegi proporciona un servicio social al territorio en el que se implanta, favoreciendo la integración de las personas en riesgo de vulnerabilidad, ocupando en estos momentos a 550 trabajadores en sus plantas de México y España. En España, los colectivos vulnerables a los que Urbegi ofrece atención y oportunidades de empleo son personas con discapacidad física y sensorial, así como a desempleados de larga duración. En México, el colectivo vulnerable es el de mujeres jóvenes y adolescentes que han tenido un hijo no reconocido por el padre y que necesitando trabajar su cuidado se lo impide. En este sentido, Urbegi está construyendo una guardería infantil para realizar tales cuidados mientras las madres trabajan en la planta, que ocupa a 180 personas en Tepeji del Río, en el Estado de Hidalgo, y en la que las mujeres representan la mitad de la plantilla, en puestos hasta ahora ocupados por hombres.

En su división industrial fabrica subconjuntos de baja, media y alta tensión, y cuenta con una planta dedicada a la verificación, recuperación y expedición de horquillas de freno de disco para automóviles. Anteriormente esta producción se realizaba en República Checa. Desde 2012, Urbegi Inserción realiza estos trabajos en Vizcaya, para una fundición cercana que fabrica para importantes empresas automovilísticas, y a la que Urbegi aporta mayor competitividad, por la proximidad geográfica y el mejor servicio pero, sobre todo, incrementa el empleo en la provincia, ya que en la planta trabajan

50 personas en riesgo de exclusión social, recuperados del desempleo de larga duración.

Una tercera área de actividad, impulsada por la Fundación Urbegi y el centro de innovación Urbegi Product Research, es la denominada Urbegi Transformación Social. En este área se impulsan proyectos de desarrollo territorial, emprendimiento, creación de plataformas digitales para generar empleo, difusión de la innovación entre empresas, economía plateada, digital... Los proyectos se desarrollan bajo fórmulas de colaboración público-privada y cuentan con el respaldo de instituciones y organizaciones referentes, implicadas en el desarrollo territorial, así como con el apoyo de los patronos de la Fundación Urbegi, empresas e instituciones vascas como Fundación BBK, Euskaltel, IDOM, Grupo Arteche y Universidad Deusto.

Actualmente el modelo empresarial y social de los centros especiales de empleo promovidos desde el ámbito privado, como es el caso de Grupo Urbegi, está en un momento crucial, pues recientes disposiciones pretenden cambiar la legislación que afecta a los Centros Especiales de Empleo determinándolos a depender de organizaciones sin ánimo de lucro, poniendo, por tanto, al Grupo Urbegi en la necesidad de encontrar un nuevo modelo corporativo.

Conclusiones

La cohesión social y territorial es un constituyente básico y diferenciador del modelo social europeo, y un garante de la unidad de Europa en todas sus escalas.

La lucha contra la necesidad es una función del Estado, que éste realiza mediante el sistema de Seguridad Social (como régimen legal, público, imperativo y único) y mediante la Asistencia Social (competencia de las comunidades autónomas y también de la Administración General) configurada como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el primer sistema y que opera mediante técnicas distintas de las de la Seguridad Social.

La cohesión social y económica la Unión Europea las relaciona en el territorio, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y con el enfoque de capacidades, que combina políticas activas, que amplían la competitividad,

con otras de protección pasiva. Su integración en el territorio permite a este protegerse del riesgo previsible, asunto hoy central si aceptamos que Europa se encuentra en una fase de contracción, que conduce a situaciones de riesgo a los territorios, y que enlazadas pueden generar acontecimientos catastróficos, para prevenir los cuales es necesario nuevos paradigmas de intervención con políticas públicas, que generen igualmente oportunidades.

Si consideramos a los territorios como sujetos, vemos que actualmente algunos de ellos se desvitalizan socialmente y se descapitalizan físicamente, desenganchándose del mundo de interconexiones. Por todo ello se contraen como espacios de valores ciudadanos. Para ellos la política de Asistencia Social ya no es un complemento, sino que se pone en primer plano, por lo que en un tiempo de adelgazamiento del Estado, esta política debe convertirse en funcional, al garantizarles los servicios de interés general, que solo él les puede suministrar, haciéndolo además con la voluntad de no perennizar el problema. Si por una parte, el ajuste presupuestario dificulta esto, por otro los cambios en la composición de la Unión Europea pueden actualizar este paradigma, pero no en su modelo redistributivo sino en el inspirado en el enfoque de las capacidades y que aparece en la *Estrategia 2020*.

La experiencia española en materia de protección social es un referente global. La descentralización de la asistencia y el mantenimiento de un tronco único avalan al sistema público de servicios sociales, que se ha ido constituyendo a partir de leyes autonómicas, que organizan el sistema territorial específico, con su mapa de zonas y áreas, su catálogo de servicios dentro de las mismas, su plan estratégico para implementar los servicios y sus fórmulas de cooperación con las administraciones locales y con los particulares, para convertir los servicios sociales en derechos sociales.

Hemos revisado las formas de cooperación territorial para la prestación de servicios en España y hemos cualificado a las mancomunidades, que son la fórmula más numerosa, pero no la general, pues la capacidad de las comunidades autónomas para intervenir en las mancomunidades modifica su grado de implantación. Tuvieron una gran expansión y aunque fueron desplazadas por otras fórmulas instrumentales más flexibles, siguen teniendo importancia, como ocurre en Cas-

tilla-La Mancha, siendo su capacidad para adaptarse a una geografía variable a la vez una ventaja y un inconveniente, al complicar el modelo de ordenación de las comunidades autónomas, las cuales tienden a ahorrar un esquema comarcal, como es el caso de Cataluña donde apenas si existen mancomunidades, mientras que en Aragón ellas han sido los fundamentos de la ordenación comarcal.

Los consorcios son una fórmula de gestión eficaz y de tradición para la prestación de servicios esenciales para el sostenimiento territorial. Necesitan operar sobre una estructura de ordenación territorial coherente y estable, fijada por la Comunidad Autónoma, que, además, debería participar en los mismos como un garante de seguridad y simplificación. Con las modificaciones legales recientes el consorcio es una figura moderna que debería tener un halagüeño futuro, porque garantizando la titularidad pública, es capaz de constituir una plataforma de integración de distintos actores, operadores y portavoces de beneficiarios para hacer funcionar la prestación de servicios con una óptica de gobierno público «empresarial» y participativo.

La conversión de los servicios sociales en derechos sociales, en el contexto actual de contracción necesita eficacia y un enfoque sistémico, en el que los servicios sociales de proximidad aparecen como un subsistema del desarrollo territorial completo. Necesitado de recursos, pero también de ordenación del territorio, para simplificar el marco de acción de la administración autonómica y obtener una planta comarcal estable y geográficamente pertinente, que integre a los Servicios Sociales junto a otras políticas regionales, elementos clave para la actuación en territorios desenganchados. Esta integración ha de hacerse atendiendo al interés general y no a criterios corporativos, superando la rigidez burocrática, sin interferir en estructuras críticas, como las sanitarias, ya muy cargadas y con su campo bien definido, y protegiendo a nuevas formas empresariales de amplia repercusión social que amplían el concepto de tercer sector. Las estructuras operativas de los Servicios Sociales pueden encuadrarse eficazmente, buscando sinergias, en consorcios, capaces de integrar a públicos y privados en ejecución de una estrategia de desarrollo integral del territorio comarcal, desde una óptica de servicio público, liderado por la Administración autonómica.

El análisis de los instrumentos de cooperación territorial activa, aquí focalizados sobre la asistencia social e incardinados en el enfoque de las capacidades, con participantes públicos y privados, es una manera práctica de comprender sus fortalezas y debilidades para su utilización como modelos públicos y privados de acción futura.

Bibliografía

- AGUADO I CUDOLÀ, V. (2009): «El sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: los nuevos derechos de ciudadanía», en: *Ciudadanía, servicios sociales y dependencia. El marco normativo*, Atelier, Barcelona: 35-86.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2014): «La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», en *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia: 113-165.
- BOTO ÁLVAREZ, A. (2011): *La Administración instrumental en el proceso*, Reus, Madrid.
- (2017): «La organización institucional no administrativa en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público», en: *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Andavira-Fundación Democracia y Gobierno Local, Santiago de Compostela: 407-422.
- BUSTILLO BOLADO, R.O. (2014): «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en: *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor: 35-43.
- CASTILLO BLANCO, F. A. (2014): «La nueva regulación de los consorcios públicos: interrogantes y respuestas sobre el régimen jurídico de su personal», en *Revista vasca de Administración pública*, 99-100: 887-920.
- CUETO PÉREZ, M. (2014): «Crisis económica y Administración pública», en *Revista vasca de Administración pública*, 99-100: 1053-1092.
- DE CASTRO RUANO, J.L. (2013): «El modelo social europeo como relato del proceso de integración», en: *La Unión Europea como agente de paz. Contradicciones y desafíos para el s. XXI*, Eurobask: 43-44.
- DECISIÓN UE 1848 DEL CONSEJO (2015): *Europa 2020 hacia una economía inteligente sostenible e integrada. Pobreza y exclusión social, DOUE 15, 10, 2015*.
- DÍEZ QUESADA, A. (2013): «Los consorcios locales como entidad local: reflexiones tras los últimos pronunciamientos judiciales y las previsiones legislativas», en *Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, 12: 1194-1207.
- EZQUERRA HUERVA, A. & al. (2012): *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona.
- & al. (2016): *Crisis económica y Derecho Administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor.
- (2017): «Las repercusiones de la crisis económica en el sector de los servicios sociales», en *Revista jurídica de Asturias*, 40: 83-105.
- FIBILI LÓPEZ, I. (2014): «La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos», en *Cuadernos europeos de Deusto*, 50: 19-50.
- GARRIDO JUNCAL, A. (2017): «Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate», en *Revista catalana de dret públic*, 55: 84-100.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. (2016): «Organización y funcionamiento del sector público institucional (I)», en: *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor-Wolters Kluwer, Madrid: 285-359.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, M.Á. (2016): «La accesibilidad, la cohesión y la integración social», en *Revista jurídica de Castilla y León*, 39: 156-228.
- LUENGO ESCALONILLA, F. & VINCENT VALVERDE, L. (2012): «Crecimiento y cohesión social: Un debate abierto y necesario... también en Europa», en *Relaciones internacionales*, 21.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2015): «De las casualidades de la vida y el Derecho (apuntas sobre el origen, la potencialidad y la razón de ser del art. 149.1.18ª CE)», en: *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid: 151-162.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.Mª. (2016): *La Administración al servicio de la justicia social*, Iustel, Madrid.
- (2018a): «El contrato de servicios», en: *Estudio sistemático de la Ley de contratos del sector público*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor: 1537-1564.
- (2018b): «Una visión administrativista de los problemas laborales derivados de cambios en la gestión de los servicios públicos», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 193.
- NEILL, W.J.V. & SCHALAPPA, H. (2016): *Future directions for the European shrinking city*. Routledge, New York, London, Taylor & Francis Group.
- RIERA FIGUERAS, P. & al. (2005): «Las Mancomunidades en España», en *BAGE*, 39: 151-176.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. & VILLENEUVE, R. (2001): «Il Manifesto di Oviedo: Universitas et civitas. Il ruolo delle università nell'avvio di processi di sviluppo territoriale», en *Sviluppo Locale*, 16: 120-129.
- (2004): «El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio», en *Eria*, 63: 107-115.

- & al. (2005): «Comarcas, Consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España», en *BAGE*, 39: 177-200.
- (2013): «City, Urbanism, Social Sustainability and the Right to the City», en *Space-Time design of the Public City*, Springer, Dordrecht: 217-226.
- RODRÍGUEZ MATEOS, P. & al. (2018): *Los flujos migratorios en el ordenamiento jurídico español*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor.
- SCHALAPPA, H. (2016): «If not Growth Waht Then? Re-thinking the Strategic Process for Shrinking Cities», en: *Future directions for the European shinking city*. Routledge, Taylor & Francis Group, New York, London: 182-202
- SEN, A. (1985): *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- (1999): *Development as freedom*, Oxford University Press.
- SILES MARC, V. (2016): «Los consorcios integrantes del sector público institucional local», en *Actualidad Administrativa*, 3.
- TOSCANO GIL, F. (2015): «El consorcio administrativo en la encrucijada», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 3.
- (2016): «Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público», en *Revista vasca de Administración pública*, 105: 473-513.
- (2017): «Los consorcios administrativos», en: *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, II, Tirant lo Blanch, Valencia: 2641-2704.
- URRUTIA LIBARONA, Í. (2015): «Crisis económica, estabilidad presupuestaria y recentralización de competencias», en *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia: 77-118.