

# Índice

|                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Índice</i> .....                                                                                                                                       | 5  |
| <i>Prólogo</i> .....                                                                                                                                      | 9  |
| <i>Abreviaturas</i> .....                                                                                                                                 | 13 |
| <i>Presentación</i> .....                                                                                                                                 | 15 |
| <b>I. La delimitación conceptual de la Acción Social</b> .....                                                                                            | 17 |
| A) De la asistencia social a la Acción Social: una evolución institucional y un salto cualitativo, los servicios sociales .....                           | 17 |
| B) El cambio posicional del sistema de Acción Social: de la subsidiariedad a la complementariedad .....                                                   | 29 |
| C) La lógica promocional del Derecho consustancial al Estado Social y su influencia en la nueva delimitación conceptual de la Acción Social.....          | 30 |
| D) El concepto de Acción Social en la legislación de las Comunidades Autónomas .....                                                                      | 31 |
| E) El concepto de Acción Social en la jurisprudencia constitucional .....                                                                                 | 37 |
| F) La crisis de los principios sobre los que se ha asentado la Acción Social en la década de los ochenta .....                                            | 45 |
| 1) <i>Las leyes de servicios sociales o de Acción Social como piedra angular con vocación monopolística del sistema. El mito de la codificación</i> ..... | 46 |
| 2) <i>La trampa saducea de la «universalidad»</i> .....                                                                                                   | 49 |
| 3) <i>La quimera de la globalidad</i> .....                                                                                                               | 52 |
| 4) <i>El fracaso de la descentralización</i> .....                                                                                                        | 55 |
| 5) <i>El síndrome de la responsabilidad pública</i> .....                                                                                                 | 58 |
| 6) <i>La falacia de la participación</i> .....                                                                                                            | 61 |
| a) <i>Mecanismos de participación de las entidades privadas titulares o gestoras de centros o servicios sociales</i> .....                                | 63 |
| b) <i>Mecanismos de participación de los usuarios de los servicios y de los titulares de las prestaciones</i> .....                                       | 66 |
| <b>II. Tipología, naturaleza y régimen jurídico de las prestaciones asistenciales</b> .....                                                               | 69 |
| A) Esquema de las diferentes prestaciones económicas que integran la protección asistencial en España .....                                               | 69 |
| B) Características comunes a las prestaciones económicas propias del ámbito de la Acción Social .....                                                     | 73 |

## LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN ASISTENCIAL

|                                                                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| C) La protección asistencial fuera del sistema de Acción Social .....                                                                                                                      | 76  |
| 1) <i>La protección asistencial en el marco de la Seguridad Social</i> .....                                                                                                               | 76  |
| 2) <i>La protección asistencial en el sistema sanitario</i> .....                                                                                                                          | 79  |
| 3) <i>La protección social en el ámbito de la educación: las medidas o actuaciones compensatorias</i> .....                                                                                | 81  |
| 4) <i>La protección asistencial fuera del ámbito material apriorísticamente atribuido a cada uno de los sistemas públicos de protección social</i> .....                                   | 82  |
| 5) <i>Los mecanismos de socialización de riesgos</i> .....                                                                                                                                 | 85  |
| D) Ayudas sectoriales .....                                                                                                                                                                | 88  |
| 1) <i>Fundamento y situación actual</i> .....                                                                                                                                              | 88  |
| 2) <i>Protección de pensionistas y tercera edad</i> .....                                                                                                                                  | 88  |
| a) <i>La significación del art. 50 CE en la nueva configuración de los sistemas prestacionales cuyos beneficiarios pertenecen a la tercera edad</i> .....                                  | 88  |
| b) <i>Evolución histórica y régimen jurídico de estas prestaciones</i> .....                                                                                                               | 90  |
| 3) <i>Protección de disminuidos</i> .....                                                                                                                                                  | 93  |
| a) <i>El significado del art. 49 CE y su desarrollo a través de la Ley 13/82, de 7 de abril de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)</i> .....                                    | 93  |
| b) <i>La actual estructuración del sistema de ayudas económicas a los discapacitados</i> .....                                                                                             | 95  |
| 4) <i>Ayudas para la integración social de otros colectivos</i> .....                                                                                                                      | 96  |
| a) <i>Protección de menores</i> .....                                                                                                                                                      | 96  |
| b) <i>La extensión a otros colectivos de típicas modalidades prestacionales sectoriales como consecuencia de la insuficiente cobertura pública del sistema de servicios sociales</i> ..... | 99  |
| c) <i>La especificidad de la problemática de determinados colectivos y la aparición de modalidades prestacionales orientadas a su reinserción social</i> .....                             | 102 |
| E) Las prestaciones destinadas a atender situaciones de emergencia social .....                                                                                                            | 103 |
| 1) <i>Fundamento de las ayudas sociales para situaciones de emergencia</i> .....                                                                                                           | 103 |
| 2) <i>Características de las ayudas sociales para situaciones de emergencia</i> .....                                                                                                      | 104 |
| 3) <i>Tipología de las situaciones sociales tratadas por estas prestaciones e influencia de las mismas en la determinación de su cuantía</i> .....                                         | 107 |
| 4) <i>Tipología de estas prestaciones</i> .....                                                                                                                                            | 108 |
| III. Las rentas o ingresos mínimos .....                                                                                                                                                   | 111 |
| A) Renta Mínima de Inserción y prestaciones no contributivas .....                                                                                                                         | 111 |
| B) Características esenciales de la Rentas Mínimas de Inserción .....                                                                                                                      | 116 |
| 1) <i>Justificación constitucional</i> .....                                                                                                                                               | 116 |
| 2) <i>Naturaleza de la prestación</i> .....                                                                                                                                                | 118 |
| 3) <i>Carácter de la renta mínima de inserción</i> .....                                                                                                                                   | 125 |
| 4) <i>La regulación de las rentas mínimas en otros ordenamientos jurídicos. Especial incidencia en el caso francés</i> .....                                                               | 129 |
| 5) <i>Aspectos específicos de la regulación en nuestro ordenamiento de las rentas mínimas</i> .....                                                                                        | 133 |
| C) Un problema colateral a la determinación de los beneficiarios: la exigencia de períodos mínimos de residencia .....                                                                     | 135 |

|                                                                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| D) La inserción social .....                                                                                                                                                                                             | 138 |
| 1) <i>Significado y contenido de la inserción social</i> .....                                                                                                                                                           | 138 |
| 2) <i>Naturaleza jurídica del denominado «contrato de inserción social»</i> .....                                                                                                                                        | 140 |
| E) Las rentas mínimas de inserción y el fenómeno de la pobreza .....                                                                                                                                                     | 144 |
| F) Recapitulación .....                                                                                                                                                                                                  | 149 |
| <br>IV. La distribución competencial entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas .....                                                                                                        | 151 |
| A) Seguridad Social y Acción Social: el conflicto entre dos sistemas en expansión .....                                                                                                                                  | 151 |
| 1) <i>Un precedente histórico paradigmático: el sistema «Speenhamland»</i> .....                                                                                                                                         | 151 |
| 2) <i>Los grandes modelos históricos de organización de la protección social. El sistema Beveridge y el sistema bismarckiano</i> .....                                                                                   | 153 |
| 3) <i>La evolución histórica de los seguros sociales y su diferenciación de la asistencia social</i> .....                                                                                                               | 155 |
| 4) <i>Conflictos planteados por la expansión de ambos sistemas</i> .....                                                                                                                                                 | 163 |
| 5) <i>El estado actual de la cuestión</i> .....                                                                                                                                                                          | 166 |
| a) <i>Principios generales</i> .....                                                                                                                                                                                     | 166 |
| b) <i>Seguridad Social y Acción Social: la diversidad afecta a su configuración o ubicación en el marco de las disciplinas jurídicas</i> .....                                                                           | 169 |
| c) <i>La supresión por el Estado de las pensiones asistenciales</i> .....                                                                                                                                                | 171 |
| d) <i>Prestaciones no contributivas «versus» pensiones asistenciales</i> .....                                                                                                                                           | 173 |
| e) <i>Análisis de los diferentes títulos o reglas competenciales que pueden invocarse para resolver el conflicto planteado</i> .....                                                                                     | 175 |
| f) <i>Aspectos formales cuestionables de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas</i> .....                                                     | 182 |
| g) <i>Posibles interpretaciones al inciso del artículo 41 de la Constitución: «La asistencia y prestaciones complementarias serán libres»</i> .....                                                                      | 185 |
| h) <i>La delimitación entre la Seguridad Social y la asistencia social en el Tribunal de Justicia Comunitario (TJCE)</i> .....                                                                                           | 188 |
| 6) <i>La uniformidad de las condiciones de vida y su papel integrador en la resolución del conflicto planteado</i> .....                                                                                                 | 191 |
| a) <i>Significado del artículo 149.1.1 de la Constitución</i> .....                                                                                                                                                      | 191 |
| b) <i>Sobre la posible invocación del artículo 149.1.1 en el proceso de extensión del ámbito de la Seguridad Social</i> .....                                                                                            | 192 |
| c) <i>La invocación al art. 149.1.1 como título competencial que habilita la intervención estatal en esta materia: la competencia general para la fijación del «quantum» mínimo de los sistemas prestacionales</i> ..... | 197 |
| B) Otros títulos que pueden esgrimirse para justificar la intervención estatal .....                                                                                                                                     | 200 |
| 1) <i>La alusión al interés general como justificación de la intervención estatal</i> .....                                                                                                                              | 200 |
| 2) <i>El recurso a la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales</i> .....                                                                                                                           | 204 |
| a) <i>La alusión al art. 149.1.3 como título habilitante de la intervención estatal en materia de Acción Social</i> .....                                                                                                | 204 |
| b) <i>La posible alteración del orden competencial como consecuencia de la recepción del Derecho comunitario</i> .....                                                                                                   | 205 |

|                                                                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3) <i>La intervención sobre la entidades privadas que actúan en el ámbito de la Acción Social</i> .....                                                                                         | 208 |
| 4) <i>Actividad material y competencia residual del Estado</i> .....                                                                                                                            | 210 |
| C) Los datos fácticos de extensión del intervencionismo de la Administración General del Estado en esta materia .....                                                                           | 211 |
| 1) <i>Las consecuencias de la creación del Ministerio de Asuntos Sociales</i> .....                                                                                                             | 211 |
| 2) <i>La gestión por la Administración del Estado de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para fines de interés social</i> .....                        | 214 |
| <b>V. Ámbito local y Acción social</b> .....                                                                                                                                                    | 217 |
| A) Los modos de conformación del ámbito de actuación local y su incidencia en materia de Acción Social .....                                                                                    | 217 |
| 1) <i>Carácter, significado y consecuencias de la autonomía local</i> .....                                                                                                                     | 217 |
| 2) <i>La competencia básica del Estado sobre el régimen local como posible título legitimador de la intervención estatal en el ámbito de la Acción Social</i> ...                               | 223 |
| B) Las competencias municipales en materia de Acción Social .....                                                                                                                               | 225 |
| 1) <i>El reconocimiento apriorístico de un ámbito competencial en esta materia a las Entidades Locales. La indisponibilidad por el legislador ordinario. La presunción de competencia</i> ..... | 225 |
| 2) <i>Los servicios sociales como materia incardinada en la esfera de intereses de los Municipios</i> .....                                                                                     | 230 |
| 3) <i>Los servicios sociales como servicios mínimos: el art. 26 de la LBRL</i> .....                                                                                                            | 232 |
| C) La intervención de los Municipios en relación a las prestaciones económicas propias de la Acción Social .....                                                                                | 235 |
| 1) <i>El ámbito competencial de los Municipios en relación a las prestaciones económicas propia de la Acción Social</i> .....                                                                   | 235 |
| 2) <i>La posibilidad de creación o constitución de prestaciones económicas. La potestad reglamentaria municipal: ámbito y límites</i> .....                                                     | 236 |
| 3) <i>La influencia de la legislación sectorial sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal</i> .....                                                                             | 237 |
| 4) <i>La posición jurídica de los ciudadanos para exigir la constitución de los sistemas prestacionales locales y los niveles prestacionales mínimos a ellos inherentes</i> .....               | 239 |
| D) La posición de la provincia en materia de Acción Social .....                                                                                                                                | 240 |
| 1) <i>La disponibilidad absoluta del legislador sectorial para delimitar las competencias propias de las provincias en relación a este bloque material</i> .....                                | 240 |
| 2) <i>Modelos de relación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales</i> .....                                                                                             | 241 |
| 3) <i>La gestión ordinaria de servicios propios de las Comunidades Autónomas por los órganos ejecutivos de las provincias u otros entes locales</i> .....                                       | 243 |
| E) La posibilidad de delegar competencias por las Comunidades Autónomas en los órganos ejecutivos de los Entes Locales en materia de Acción Social .....                                        | 244 |
| <i>Bibliografía</i> .....                                                                                                                                                                       | 247 |