

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES. EL PROTAGONISMO DE LOS MUNICIPIOS

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN (1) (2)

## Resumen

*Se aborda una reflexión sobre algunos de los factores más relevantes para definir el diseño presente y de futuro inmediato de los servicios sociales para los mayores. Estamos en presencia de un ámbito de actuación de los poderes públicos que se encuentra en evolución y reconstrucción, en un contexto de destacada incertidumbre y de conflictividad intergeneracional. Desde el punto de vista competencial, la legislación estatal y autonómica en materia de servicios sociales a mayores responde a un modelo descentralizado en favor de las Comunidades Autónomas, pero, al mismo tiempo, fuertemente interrelacionado con las Administraciones locales. Se apuesta por el fortalecimiento de la autonomía y de las competencias locales, junto a una reflexión más general sobre el papel que juegan y pueden jugar los municipios en la intervención pública en la protección y atención de las personas mayores.*

## Palabras clave

*Políticas públicas, servicios sociales, personas mayores, competencias locales/municipales, competencias autonómicas, relaciones interadministrativas.*

## Abstract

*This study addresses a reflection on some of the most relevant factors to define the present and immediate future design of social services for the elderly. We are in the*

---

(1) Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-4436-1855>. [monica.dominguez@uam.es](mailto:monica.dominguez@uam.es)

(2) Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto I+D del Plan Nacional de Retos de 2016: «Aging Cities» (Ciudades envejecidas) (DER2016-75987-R), financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, dirigido por José María Rodríguez de Santiago y Silvia Díez Sastre; en el Proyecto LoGov (*Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay*), de la convocatoria *Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie Action, European Commission, Number 823961*; y en el Proyecto «Políticas y servicios públicos contra la despoblación» (PID2019-105799RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y dirigido por Francisco Velasco Caballero y Carmen Navarro.

*presence of a field of action of the public powers that is in evolution and reconstruction, in a context of outstanding uncertainty and intergenerational conflict. From the competence point of view, the state and regional legislation on social services for the elderly responds to a decentralized model in favor of the Autonomous Communities, but, at the same time, strongly interrelated with the local Administrations. It is committed to strengthening local autonomy and powers, together with a more general reflection on the role that municipalities play and can play in public intervention in the protection and care of the elderly.*

### **Keywords**

*Public policies, social services, seniors/elder people, local/municipal competences, regional competences, inter-administrative relations, inter-administrative cooperation.*

SUMARIO: I. Políticas públicas de mayores: entre el paradigma de envejecimiento activo y el conflicto intergeneracional. II. El mandato constitucional de protección de la tercera edad: competencias autonómicas y municipales. III. La relación competencias autonómicas/competencias locales en la prestación de los servicios sociales. IV. Las prestaciones que integran acción municipal en favor de los mayores. V. Consideraciones finales. VI. Bibliografía.

## **I. POLÍTICAS PÚBLICAS DE MAYORES: ENTRE EL PARADIGMA DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y EL CONFLICTO INTERGENERACIONAL**

**D**ESDE un punto de vista ético y de prioridades en los valores de las políticas públicas, en la actualidad se pone de manifiesto una dualidad en la actuación de los poderes públicos, y de la sociedad en general, en relación con la protección de los mayores. Junto a un discurso formal y la existencia de destacadas actuaciones públicas que claramente fomentan la protección de los mayores, al tiempo, asistimos a lo que pueden ser manifestaciones de discriminación *de facto* por edad (3) o insolidaridad generacional: supuesta prioridad en la atención sanitaria

---

(3) El Tribunal Constitucional ha considerado que la edad es uno de los factores que se integran en la cláusula de prohibición de discriminación del artículo 14 CE. Así en la STC 75/1983 (ECLI: ES: TC:1983:75), de 3 de agosto (FJ 2), salvo que concurra una justificación razonable y proporcionada (STC 66/2015, de 13 de abril; ECLI: ES: TC:2015:66). También se contiene una prohibición de discriminación por razón de la edad la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 21.1), así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que se afirma que la prohibición de la discriminación por circunstancias personales es un principio general del Derecho de la Unión Europea. Así, STJUE de 13 de noviembre de 2014 (cuestión prejudicial C-416/213, asunto Mario Vital Pérez y Ayuntamiento de Oviedo) y 15 de noviembre de 2016 (cuestión prejudicial C-258/15, asunto Gorka Salaberria Sorondo contra Academia Vasca de Policía y Emergencias) y Sentencia de la Gran Sala de 19 de enero de 2010 (C-555/07, asunto Küçükdeveci c. Swedex GmbH, FJ 21).

por razón de la edad en un contexto de recursos limitados (4), políticas públicas no favorables a los mayores o que dificultan su acceso a los servicios y su participación en las decisiones públicas (5) o imputación de inactividad o mala praxis de los poderes públicos (6), el fenómeno de la gentrificación de las ciudades y, vinculado con ello en ocasiones, la despoblación, medidas de protección diferenciada por edad (7), comportamientos imprudentes o insolidarios de los más jóvenes que se sienten inmunes por la creencia de que no son un grupo de riesgo ante la enfermedad (8), reproches relativos a la insostenibilidad del sistema de pensiones (que implica un exceso de esfuerzo de los jóvenes para «mantener» a los mayores), los problemas derivados del mantenimiento de ayuda a la dependencia, el cierre de los comercios de cercanía, etc. Todo ello pone en evidencia que puede existir en nuestra sociedad cambiante una tendencia a la *gerontofobia* o, cuanto menos, la existencia de un conflicto intergeneracional.

---

(4) Exclusión de ancianos de la asistencia sanitaria, en noticias aparecidas en los medios de comunicación, como de <https://elpais.com/espana/madrid/2020-06-08/la-comunidad-de-madrid-envio-al-menos-cuatro-correos-para-excluir-de-hospitales-a-ancianos-de-residencias.html> (9 de junio de 2020). En realidad, el documento de recomendaciones UCI y COVID-19 que elaborado el Grupo de Trabajo de Bioética de la Sociedad Española de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias (Semicyuc), consensuado con la Sociedad Española de Medicina Interna (SEMI), p. 52, establece que los criterios de selección, en caso de disponibilidad insuficiente de camas de UCI, deben ser objetivos, éticos, transparentes, aplicados equitativamente y divulgados públicamente. Los protocolos de triaje de UCI incluyen criterios de inclusión y criterios de exclusión. En situación de saturación o desbordamiento, es necesario priorizar la atención de los casos potencialmente más recuperables. No se incluye la edad como criterio de exclusión. (Disponible de forma permanente en <https://semicyuc.org/wp-content/uploads/2020/03/Plan-Contingencia-COVID-19.pdf>)

(5) Como la extensión de la digitalización de la sociedad, en general, y de la administración pública, en particular. Al tiempo que supone, desde luego, importantísimos beneficios para el conjunto de la sociedad, ha de tenerse en cuenta la «brecha digital» que sufre parte de la ciudadanía y, destacadamente, los mayores, con los consiguientes perjuicios que para ellos supone: no acceso a servicios públicos o a información administrativa, invisibilidad de su opinión al no poder participar en la toma de decisiones...

(6) La dramática situación vivida en los centros residenciales de mayores (de titularidad privada y también de titularidad/gestión pública, generalmente autonómica y algunos, aunque minoritariamente, de titularidad/gestión municipal): aún queda pendiente realizar un análisis exhaustivo de los fallos del sistema en prestar una protección adecuada en estos centros, la única constancia que tenemos es que en las residencias han muerto muchos miles de personas mayores en circunstancias muy poco precisas, la mayor parte de las veces en la soledad más absoluta. Sobre esto, JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Pandemia, vulnerabilidad social y Administración Pública», 25 de mayo de 2020, <https://hayderecho.expansion.com/2020/05/25/pandemia-vulnerabilidad-social-y-administracion-publica/>

(7) Durante la llamada «segunda ola» de la pandemia generada por la COVID-19 (octubre-noviembre de 2020) se vuelve a abrir el debate en torno al confinamiento solo de los grupos de riesgo, en especial de los mayores de 65-70 años, lo que en España supondría encerrar en torno a 6,6 millones de personas. O el establecimiento de franjas de horarios de salida o de horarios comerciales en función de la edad, como ya se hizo durante la desescalada de la primera ola de la pandemia (marzo-junio 2020).

(8) En relación con la COVID-19, es una realidad incuestionable que el aumento de contagios entre jóvenes pasa factura a los mayores: la letalidad se duplica. El incremento de los casos en la «segunda ola» está provocando un nuevo pico en la letalidad, especialmente, de nuevo, entre los mayores. Durante la primera ola del coronavirus, la tasa de letalidad de la enfermedad era del 8,2 % para la población general y hasta del 21 % para los mayores de 80 años (El Confidencial, 2 de noviembre de 2020, [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-11-02/jovenes-mayores-letalidad-covid\\_2814179/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-11-02/jovenes-mayores-letalidad-covid_2814179/)).

El proceso de envejecimiento de la población resulta principalmente visible con el incremento de la población de 65 o más años (9). Sin embargo, la intensidad de su impacto en el sistema económico o en la estructura social se deriva también de su asociación con otros cambios sociodemográficos (reducida tasa de natalidad, descenso del número de miembros de las familias, despoblación, reducción de la tasa de mortalidad e incremento de la esperanza de vida) (10).

En una sociedad altamente envejecida (y con tendencia a serlo mucho más) y con los desequilibrios de nuestra pirámide poblacional, esta visión dinamita los fundamentos de cohesión de la sociedad, con una denuncia bastante extendida de haberse abandonado la «ética del cuidado»; en especial en relación con ciertos colectivos, entre los que están los mayores (11).

Las personas mayores constituyen uno de los colectivos más vulnerables a las situaciones de dependencia que requiere la prestación de servicios específicos que atiendan a sus necesidades (12). La vulnerabilidad de los mayores se vincula a diferentes factores: sus especiales necesidades de atención, cuidado y residencia; problemas de adaptación derivados de la digitalización; su dificultad para participar activamente en la sociedad... (13). También tiene incidencia sobre las políticas de protección a los mayores el fenómeno de la despoblación del ámbito rural español, aunque, en realidad, ya no solo afecta a los municipios netamente rurales, sino también a semiurbanos e incluso a las ciudades intermedias: además del creciente envejecimiento de la población, numerosas ciudades en España (al igual que en toda Europa,) sufren un proceso de contracción (*shrinkage*), sobre todo en las ciudades intermedias. No solo es determinante el factor económico, sino que inciden directamente factores locales demográficos, sociales o de vivienda. A ello contribuye también, de forma decisiva, un modelo de ciudad dispersa, con un fuerte desplazamiento de la

---

(9) Sobre envejecimiento demográfico de las ciudades y su reflejo en el caso español ver DÍEZ SASTRE, S., «Ciudades envejecidas y envejecimiento activo. Participación y protección de las personas mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (en prensa), 2020.

(10) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (en prensa) 2020.

(11) Estas ideas más detalladas y con mucha más contundencia en el interesante y crítico texto de JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Pandemia, vulnerabilidad social y administración Pública», *op. cit.*

(12) Eurostat (2019), *Ageing Europe. Looking at the Lives of Older People in the EU*, disponible online en ec.europa.eu, pp. 1-157, p. 8. A finales de 2019 se publicó el «Noveno Informe El Estado de la Pobreza» (conocido como Informe Arope, EAPN España, 2019), sobre los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión social que anualmente publica la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-AS). Sobre este informe y el impacto en España de la COVID ver PRESNO LINERAS, M., «Estado de alarma por Coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, marzo-abril 2020, p. 61, para el que, viendo como está ahora la situación sanitaria, laboral, económica y social en España resulta evidente que estamos abocados a un incremento devastador de las tres dimensiones recogidas por el indicador: la económica, medida con el umbral de riesgo de pobreza; el empleo, a través del indicador de baja intensidad de trabajo por hogar (BITH), y la condición material de vida a través de la medida de Privación material severa (PMS).

(13) DÍEZ SASTRE, S., «Ciudades envejecidas y envejecimiento activo...», *op. cit.*

población joven hacia la periferia (14). Si estos datos se conectan con los de envejecimiento demográfico en esos mismos municipios, claramente se puede pronosticar un agravamiento muy acusado de la despoblación de esos mismos municipios en la próxima década (15).

Y, en relación con lo anterior, un segundo factor determinante de las migraciones interiores está en la disponibilidad y calidad de los servicios públicos y privados. Entre los servicios públicos relevantes para la calidad de vida se cuentan algunos servicios esenciales de competencia supralocal y propiamente locales o participados por los municipios o donde su intervención es determinante: en lo que aquí interesa, los servicios sanitarios o de asistencia social o vivienda. En general, el envejecimiento de la población está asociado a una mayor demanda de servicios asistenciales, fundamentalmente en el ámbito sanitario y social, junto con el desarrollo de los sistemas de pensiones: se trata de políticas intensivas en el uso de recursos económicos y personales que han provocado el debate acerca de la sostenibilidad misma de los regímenes de bienestar por la intensificación del proceso de envejecimiento. Existe un desequilibrio que las referidas tendencias demográficas producen entre la población activa afectada por el descenso en la tasa de natalidad y una población dependiente cada vez más amplia y con mayores necesidades de servicios y prestaciones sociales (16).

El contenido de la política de mayores tiene su centro de gravedad en los servicios sociales orientados a la prevención de riesgos, la atención de necesidades y la promoción del bienestar del individuo (17). El paradigma de envejecimiento activo genera una amplia aceptación a nivel institucional desde su impulso en los años 90 del siglo pasado por la Organización Mundial de la Salud y tiene como resultado la existencia de programas de envejecimiento activo y de promoción de un envejecimiento saludable cada vez más extendidos en todos los niveles de gobierno. En 2016, la 69.<sup>a</sup> Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud adoptó la «Estrategia y plan de acción mundial sobre el envejecimiento y la salud (2016-2010)» y el «Decenio del Envejecimiento Saludable (2010-2030)». Igualmente, la atención a las personas mayores se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de la UE que quiere ancianos activos, pero que también incentiva estas medidas desde el pragmatismo de optimizar los ingentes gastos en sanidad que se avecinan, porque mayor longevidad no va asociada necesariamente a mayor

---

(14) CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes... El modelo de las ciudades amigables con las personas mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez De Santiago, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (en prensa) 2020. También en CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. Ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 333 (2019), pp. 19-78; CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas. La garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva» (en prensa).

(15) PINILLA, V., AYUDA, M., y SÁEZ, L., «Rural depopulation and the migration turnaround in mediterranean Western Europe: A case study of Aragon», *Journal of Rural and Community Development*, 3(1), (2008).

(16) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», *op. cit.*

(17) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», *op. cit.*

calidad de vida, pero, desde luego, a lo que sí que va a asociada, en general, a una mayor (y por más tiempo) demanda de prestaciones sociales (18).

En el plano nacional, el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores aprobó el 30 de noviembre de 2017 la denominada «Estrategia nacional de personas mayores para un envejecimiento activo y para su buen trato 2018-2021», que apuesta también por el concepto de «envejecimiento saludable» que amplía sus objetivos y los sujetos destinatarios en cuanto pretende asegurar la capacidad funcional, la salud y la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas a lo largo de su vida para garantizar el bienestar en la vejez. Las leyes autonómicas de servicios sociales y/o de atención a los mayores también prevén la adopción de similares planes estratégicos. El carácter programático de la política de mayores se manifiesta en el predominio de la identificación de principios y objetivos de gestión amplios, haciendo abstracción de los medios, en la pluralidad de áreas de actuación que se enuncian y en la promoción de la coordinación entre distintos niveles de gobierno y unidades administrativas, dada la pluralidad de áreas políticas y de sujetos implicados (19).

Igualmente, en la política municipal de mayores se observa un énfasis, bajo el paradigma del envejecimiento activo, en el desarrollo de actuaciones para responder a las necesidades de las personas mayores y garantizar e incrementar la autonomía de los individuos en una edad adulta cada vez más prolongada. En esta línea, la red de «ciudades y comunidades amigables con las personas mayores» creada por la OMS reúne precisamente a entidades locales de todo el mundo comprometidas con la creación de espacios inclusivos y accesibles a las personas mayores.

A partir de este paradigma, los gobiernos locales incluyen entre sus objetivos garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica. En ese contexto, promueven y gestionan una gran variedad de políticas públicas relacionadas, fundamentalmente, con la prestación de servicios sociales a personas mayores (de atención domiciliaria y de cuidados en centros especializados, pero, también de fomento de actividades de ocio y cultura), con la accesibilidad o con el diseño urbanístico de los espacios públicos y privados (20).

Los programas municipales de subvenciones más extendidos son, con diferencia, los que pretenden promover la oferta de actividades lúdicas, culturales, formativas, terapéuticas y deportivas a disposición de los mayores que residen en el municipio. Aunque mucho menos extendidas que las anteriores, otras líneas relativamente comunes de subvención son las ligadas a facilitar las condiciones de la vivienda (políticas de «envejecimiento en casa», *aging at home*), a los pro-

---

(18) LAUROBA LACASA, M. E., «Escuchar a las personas mayores como elemento clave para garantizar un envejecimiento activo», en «Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España», *Transjus Working Papers Publications, Working Paper* núm. 6/2018, p. 50; sobre el paradigma del envejecimiento activo ASTIER, C., ERRASTI, A., y TEJADA, L., «Políticas públicas municipales de personas mayores: gestionando el envejecimiento de las ciudades y municipios para una sociedad para todas las edades», en «Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España», *Transjus Working Papers Publications, Working Paper* núm. 6/2018, pp. 76-78.

(19) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», *op. cit.*

(20) DÍEZ SASTRE, S., «Ciudades envejecidas y envejecimiento activo...», *op. cit.*

blemas de vulnerabilidad económica y social de los mayores y a la promoción de la autonomía e integración de los mayores. Aunque la promoción del envejecimiento activo no es la única finalidad de las subvenciones que otorgan los ayuntamientos en el ámbito de sus políticas de mayores, se pueden identificar tres tipos fundamentales de programas municipales de subvenciones para el envejecimiento activo: los programas de subvención cuya finalidad es financiar las actividades organizadas en el marco de los centros y asociaciones de mayores del municipio; los programas de subvención cuya finalidad es apoyar financieramente los convenios que celebra el ayuntamiento con entidades ajenas al municipio o no directamente ligadas a los mayores para que éstas presten servicios y organicen actividades ligadas al envejecimiento activo en el municipio; y, por último, se incluyen aquí los programas en los cuales son los mayores quienes perciben la subvención para sufragar el coste que supone para ellos la participación en una determinada actividad (21).

Llegado este punto, no se puede perder de vista que circunstancias de índole demográfica y socioeconómica podrían aconsejar una revisión de la justificación de la política de mayores a partir del paradigma de envejecimiento activo porque estas políticas parecen tender más a un mantenimiento del *statu quo* que a revertir posibles situaciones de exclusión o dependencia. Este fenómeno es una característica de la transformación demográfica y se presenta de manera generalizada en el contexto europeo, con una tendencia hacia la disminución de los porcentajes de personas en riesgo de pobreza y de exclusión social cuando se avanza hacia grupos de mayor edad: la vulnerabilidad de los mayores se vincula con especiales necesidades de atención, cuidado y residencia, pero, generalmente, no se suele vincular con situaciones de riesgo de pobreza. Esto podría generar, o intensificar, un escenario de conflicto entre generaciones en cuanto a la distribución de los costes y beneficios de la política de mayores. Un factor que puede haber influido en esta visión de la política de mayores orientada a garantizar la elección personal o desarrollar la denominada *silver economy* puede ser su situación económica, el «poder gris» (los mayores como controladores de la agenda política). En este sentido, una investigación empírica reciente ha estimado el efecto observado del envejecimiento en el crecimiento económico, afirmando que un crecimiento del 10% en el grupo de individuos de 60 o más años disminuye el crecimiento del PIB *per capita* en un 5,5%, asociándolo a una disminución de la productividad. Sin embargo, otros análisis limitan el efecto del envejecimiento en la productividad o consideran una relación más compleja y no lineal entre el envejecimiento y la productividad (22).

En un contexto de recursos limitados, en la decisión de cuáles son las políticas públicas de mayores adecuadas, ha de tomarse en consideración la óptica de la justicia intergeneracional, teniendo en cuenta que el proceso de envejecimiento

---

(21) Todo ello en PASTOR MERCHANT, F., «Las subvenciones municipales para mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (en prensa) 2020.

(22) Estas cuestiones, con más detalle, en el interesante análisis que realizan sobre las políticas públicas de mayores, EGEA, A. y NAVARRO, C., *Mayores. Análisis comparado de políticas de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, UAM, Madrid, 2019, pp. 15-18. También hace referencia esta conflictividad o insolidaridad intergeneracional JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Pandemia, vulnerabilidad social y administración Públicas», *op. cit.*

genera un desequilibrio entre jóvenes y mayores: las decisiones a adoptar en materia de envejecimiento reconducen a la cuestión acerca de hasta qué punto es justo distraer recursos de los grupos etarios más jóvenes para concentrarlos en aquellos grupos de edad avanzada (23). Debería buscarse un adecuado modelo de cuidado y protección de los mayores, al tiempo que se realizan ajustes para que los jóvenes se sigan fiando del sistema y evitar, así, la ruptura del contrato intergeneracional (24), aprovechando que, en España, el modelo de familia es aún robusto y tenemos mimbres para mantener dicho contrato.

## II. EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LA TERCERA EDAD: COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES

Desde el punto de vista jurídico, es claro el mandato contenido en el artículo 50 de la Constitución Española, dentro del Capítulo Tercero del Título I («principios rectores de la política social y económica») que impone la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50 CE). Esto constituye un «mandato vinculante de actuación» (25) cuyos destinatarios son todos los poderes del Estado, todas las Administraciones públicas.

Los aspectos ligados al sistema de pensiones o la atención a la dependencia se incluyen dentro de las competencias exclusivas del Estado, como la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE) y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y obligaciones (art. 149.1.1 CE).

Pero, si nos centramos en la dimensión puramente prestacional, el contenido asociado a las prestaciones sociales a mayores encaja en las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social conforme al artículo 148.1.20 CE y los Estatutos de Autonomía han asumido esta competencia en materia de asistencia social. Incluso, algunas Comunidades Autónomas reconocen directamente en sus Estatutos de Autonomía derechos relacionados con la protección y la atención a las personas mayores (26). Los Estatutos coinciden en estable-

(23) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», *op. cit.*

(24) ARES CASTRO-CONDE, C., «Envejecimiento y política: un debate politológico», *Revista de Estudios Políticos*, 179, enero-marzo (2018), pp. 172-190 y 191, con una exposición crítica de los planteamientos sobre gerontocracia y justicia intergeneracional. Sobre esto, el Libro Verde «Haciendo frente al Cambio Demográfico: Una Nueva Solidaridad entre Generaciones», de la Comisión Europea (16 de marzo de 2005). También el evento de la Presidencia de la Unión Europea, celebrado en Eslovenia (abril de 2008), financiado por la Comisión Europea, bajo el título «Solidaridad Intergeneracional para Sociedades Cohesivas y Sostenibles», como ejemplo de la implicación de la Comisión Europea para promover la solidaridad intergeneracional.

(25) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 44.

(26) Artículos 10.3 y 13.3 L. O. 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; artículo 18 L. O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 16.3 L. O. 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; artículo 19 L. O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalu-



cer el deber de los poderes públicos de garantizar el desarrollo autónomo e independiente de los mayores y su plena integración en la vida social, apostando por la promoción del envejecimiento activo y las relaciones intergeneracionales como elementos centrales para alcanzar aquéllas (27).

Luego, ya en el plano de la legalidad ordinaria, estas competencias (y los servicios y prestaciones que las integran) se concretan en la legislación autonómica correspondiente sobre servicios sociales y, en algunos casos, en las leyes específicas sobre la atención a personas mayores (28), reservando también un importante papel para los municipios en la prestación de estos servicios, en los términos que luego se expondrá: el municipio constituye la primera línea de contacto del ciudadano con la administración, por proximidad y accesibilidad; incluso cuando se trata de prestaciones o competencias que no son propiamente municipales, los ciudadanos canalizan sus demandas a través de los ayuntamientos en primer lugar.

Un elemento clave en la configuración de los servicios sociales a mayores lo constituye el sistema establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), porque una parte importante de las prestaciones a personas mayores se integran dentro de esta legislación. De acuerdo con el sistema creado por la Ley de Dependencia, todos los actores públicos (Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales) han de estar involucrados en la garantía de los derechos subjetivos a las prestaciones correspondientes a las personas que tengan reconocido algún grado de dependencia. Ahora bien, esto no significa que la prestación de servicios a mayores se agote en los mandatos del sistema de dependencia. Numerosos usuarios que no están cubiertos por el sistema, sin embargo, reciben servicios asistenciales.

En definitiva, la localización de la política de mayores en distintos niveles de gobierno afecta a su contenido. Aunque con semejanzas evidentes, el marco normativo resultante no ofrece un panorama homogéneo en los distintos territorios. Entre los elementos de convergencia destacan el establecimiento de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y obligaciones, el principio de no discriminación por razón de la edad y el incentivo a configurar las prestaciones y servicios sociales como derechos subjetivos. Y, entre los elementos divergentes, podemos señalar, en primer lugar, que las leyes de servicios sociales presentan diferencias en cuanto a la cobertura de los servicios y el tipo de las prestaciones. Las diferencias también se reflejan en la configuración de los servicios y prestaciones como derechos subjetivos, esto es, en la garantía de su provisión y el nivel de exigibilidad de la administración competente (29).

---

cía; artículo 24.g) L. O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículo 13.5 L. O. 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; artículo 7.14 L. O. 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura; artículo 15 L. O. 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

(27) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», *op. cit.*

(28) Es el caso de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía; y de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León y Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones de Canarias.

(29) EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», *op. cit.*

### III. LA RELACIÓN COMPETENCIAS AUTONÓMICAS/COMPETENCIAS LOCALES EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) llevada a cabo por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la administración 27/2013 (LRSAL) alteró notablemente, al menos sobre el papel y de inicio, el esquema competencial en materia de servicios sociales en la relación entre Comunidades Autónomas y entidades locales y generó, en el momento de su aprobación, importantes conflictos normativos entre diversos bloques de normas, además de hacer correr ríos de tinta entre la doctrina (30), culminando con los correspondientes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, con anulación de normas incluida (31).

El resultado de esta reforma se puede expresar, de manera muy escueta, en afirmar que el legislador estatal procedía a (intentar, al menos) reducir el papel de las entidades locales en la prestación de servicios sociales (32), con la finalidad de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones existentes en aquel momento (según confiesa expresamente la Exposición de Motivos de la propia Ley), en aras de los principio de eficacia de la actuación administrativa, eficiencia en el uso de los recursos públicos y estabilidad presupuestaria y control del gasto público.

---

(30) Sobre esta cuestión, por todos, FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local. Nuevos planteamientos sobre la la ciudad y la contratación pública», en L. Tolivar Alas y M. Cueto Pérez (Dir.), *La prestación de servicios socio-sanitarios. Nuevo marco de la contratación pública*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 21-45; ARIAS MARTÍNEZ, M. A., «Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista de administración Pública*, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), pp. 373-410; ALMEIDA CERREDA, M., «El incierto futuro de los servicios sociales municipales», *Anuario Derecho Municipal*, 2013, IDL-UAM 2014, pp. 93-120;; SALVADOR CRESPO, M., «Los servicios sociales como paradigma de los cambios operados en el sistema competencial al amparo de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: *el caso español*, Coord. Por J. Tudela, M. Kölling (2015), pp. 105-145; JIMÉNEZ ASENSIO, R., «¿Quién prestará los servicios sociales el 1 de enero de 2016?» (2016) (<http://rafaeljimenezasensio.com/2015/11/08/quien-prestaralos-servicios-sociales-el-1-de-enero-de-2016/>); TOSCANO GIL, F., «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (2014), pp. 285-320. Y, recientemente, GARCÍA RUBIO, F. (2020), *El Derecho local tras la «racionalización». Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*, Tirant lo Blanch, pp. 53-65; DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social», *op. cit.*; DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Competencias y potestades municipales», en VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Municipal*, Marcial Pons, 2021.

(31) Por todas, STC 41/2016 (ECLI: ES: TC:2016/41).

(32) FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local.», *op. cit.*, pp. 23-24, para el que la aprobación LRSAL altera profundamente la atribución competencial a los municipios, especialmente en relación con las competencias fundamentales propias de los municipios en el ámbito material de atención social y en atención sanitaria, al punto que esas profundas intervenciones pueden ser calificadas de «mutación constitucional» (FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A., «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», *Anuario del Gobierno Local 2013*, pp. 11-45).

En lo que se refiere a estructuras y recursos que los municipios destinan a las personas mayores, se ha visto una disminución tanto de estructuras como de recursos motivada, en principio, por la anterior crisis económica y reforzada por las previsiones normativas. Sin embargo, de acuerdo con los datos, esta disminución de los recursos destinados a servicios a personas mayores se ha ido recuperando poco a poco a partir de 2014. En este sentido, en lo referente al presupuesto destinado por los municipios a la gestión del envejecimiento, mientras que en 2014 el presupuesto tan solo había aumentado un 27,8 %, en 2016 el aumento fue de un 50,6 % (33).

En relación con las llamadas «competencias propias» municipales, con respecto a la anterior redacción del artículo 25.2 LBRL, la vigente supone algunas reducciones que, en lo que aquí interesa, afectan a los servicios sociales, que se limitan a «evaluación e información» y «atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (art. 25.2.e LBRL).

En todo caso, como ya es bien sabido, la supresión o reducción de ciertas materias del listado del artículo 25.2 LBRL significa que la LBRL ya no obliga a las leyes estatales o autonómicas a atribuir estas competencias a los municipios. Lo que supone es que se han reducido los ámbitos o las materias, incluidos los servicios sociales, en los que necesariamente deben atribuirse competencia a los municipios (34). Esta previsión del legislador estatal básico no obliga a las Comunidades Autónomas, pero éstas sí que pueden proceder a hacer efectivas estas reducciones o supresiones competenciales, aunque también puede optar el legislador autonómico por mantener o, incluso, aumentar las competencias municipales, estén o no en el listado del artículo 25.2 LBRL (35). Así, por tanto, la reducción de la competencia municipal sobre los «servicios sociales» del artículo 25.2 LBRL no afectó a la legislación autonómica sobre servicios sociales que, tradicionalmente, han atribuido importantes competencias a los municipios en este ámbito (más amplias que la previsión contenida en el actual art. 25.2.e LBRL). De esta forma, con la excepción de la concreta y acotada materia del artículo 25.2.e LBRL, en la que el legislador sectorial deberá asignar a los municipios competencias propias, la delegación será la

---

(33) Estos datos en ASTIER, C., ERRASTI, A., y TEJADA, L., «Políticas públicas municipales de personas mayores...», *op. cit.*, p. 81.

(34) Ha de tenerse en cuenta que la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>), de 18 de octubre de 2006 (recurso contencioso-administrativo núm. 115/2004, FD 6), exige que la atribución de competencia a los entes locales (en el caso, para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales) ha de hacerse por norma con «rango de Ley formal», en virtud de lo dispuesto en el art. 25.3 LBRL.

(35) VELASCO CABALLERO, F., «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», *Anuario de Derecho Municipal 2016*, núm. 10, IDL-UAM, Marcial Pons, 2017, p. 42. Para ZAFRA VÍCTOR, M., «Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local», ¿Un nuevo modelo de gobierno local? municipios, diputaciones y Estado autonómico, Fundación Democracia y Gobierno Local (2014), p. 26, entenderlo de otro modo supondría que el Estado (como legislador básico) pasa de ser el protector y garante de la autonomía local frente a las Comunidades Autónomas, a guardián y supervisor para que los legisladores autonómicos no mejoren ni amplíen las competencias autonómicas. CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, p. 59 recoge doctrina que defiende que el listado del artículo 25.2 supone un *numerus clausus*, no ampliable por el Estado y las Comunidades Autónomas. Ver también, ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons (2014), p. 336. Esta cuestión ha quedado zanjada, en el sentido aquí expuesto, por la jurisprudencia constitucional; así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2006.

única vía que permitirá a los municipios recuperar el ejercicio de competencias que pudiesen venir desempeñado en dicho ámbito. Esto implica que el municipio ejercerá la competencia con sujeción a los términos previstos en el artículo 27 LBRL, esto es, bajo la dirección y control de la administración titular de la misma. Esto supone una merma de la autonomía local desde el punto de vista competencial puesto que, por una parte, reduce el ámbito material de obligada atribución competencial a los entes municipales de conformidad con el actual artículo 25.2 de la LBRL y, además, parece fomentar la delegación competencial con el fin de posibilitar que los entes municipales puedan volver a gestionar dichas actividades. El Tribunal Constitucional (STC 41/2016, ECLI: ES: TC:2016:41), haciendo uso de la garantía institucional de la autonomía local, señala que se afecta a la autonomía local suprimiendo o disminuyendo el ámbito de competencias propias, y que se incide en la autonomía local, pero precisa que a los municipios no se les vulnera la autonomía local, porque no se le quitan todas las competencias posibles (36).

En definitiva, son, por tanto, las Comunidades Autónomas –competentes en materia de servicios sociales–, las responsables de planificar, organizar y gestionar los servicios y prestaciones; y también deben determinar el papel de los municipios en el sistema (37).

Respecto a los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 LBRL, aunque la actual redacción de la LBRL no ha alterado esta categoría tradicional, sí que realiza algunas supresiones, al eliminar o reducir alguno de los servicios municipales obligatorios. Entre estas supresiones, la contenida en el artículo 26.1.c LBRL: en municipios de más de 20.000 habitantes, la obligación de «prestación de servicios sociales» pasa a ser la obligación de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social». Por tanto, la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional, sino de simple identificación de situaciones de necesaria asistencia. Esta reducción no supone necesariamente que los municipios dejen de prestar estos servicios, ya que las leyes sectoriales del Estado y, sobre todo, las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas pueden mantener como servicios públicos municipales obligatorios algunas de estas materias suprimidas por el artículo 26 (38). Además de este listado de servicios municipales obligatorios, es posible que la legislación autonómica module, incremente o amplíe estos ámbitos de servicios mínimos (39).

---

(36) ARIAS MARTÍNEZ, M. A., «Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), 402-403. Un análisis de esta jurisprudencia, por todos, en FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local...», *op. cit.*, p. 25; VELASCO CABALLERO, F., «Juicio constitucional sobre la LRSAL...», *op. cit.*; y CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local...», *op. cit.*

(37) ALMEIDA CERREDA, M., «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, volumen 3, Madrid, Iustel, 2011, pp. 2701 ss.; RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, núm. 3, 2010, pp. 195-220, p. 209.

(38) VELASCO CABALLERO, F., «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, IDL-UAM, Marcial Pons, 2013, p. 39.

(39) RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, 7.ª edición, Thomson-Cívitas, 2014, p. 226; y ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. especial, 2000, p. 48. ORTEGA BERNARDO, J., *Derechos fundamentales y ordenan-*

Por último, se suprime el artículo 28 LBRL que preveía unas actividades complementarias a las propias que podían desarrollar los municipios, en virtud de las cuales se habían creado y están funcionando muchos servicios sociales, decididos libremente por los municipios para atender a las exigencias y a las necesidades de la población (40). La razón de esta derogación reside en que se parte de la premisa de que las competencias complementarias del artículo 28 LBRL serían las causantes de la existencia de duplicidades funcionales.

Pero, al tiempo que se derogan las competencias complementarias, en el actual artículo 7.4 LBRL se recogen las denominadas competencias «distintas de las propias», que implican la existencia de unos títulos competenciales genéricos o abiertos que dan cobertura legal a actividades municipales, a necesidades de cada comunidad local y a los intereses locales peculiares de cada entidad. De esta forma, se da cobertura a un amplio elenco de actividades municipales que carecen de cobertura competencial específica en leyes sectoriales y es fácil intuir que las competencias impropias incluyen o pueden incluir las mismas actividades que antes tenían acomodo en el antiguo artículo 28 LBRL (41). En realidad, son pocas las actividades que habían encontrado apoyo únicamente en las competencias complementarias del antiguo artículo 28 LBRL, que resulta escasamente invocado, en exclusiva, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. La actividad municipal casi siempre encuentra cobertura competencial en: los servicios obligatorios del artículo 26.1 LBRL; en las competencias directamente asignadas por leyes sectoriales estatales o autonómicas; o en el listado de materias «de interés local» del artículo 25.2 LBRL (42).

La posibilidad de que existan estas competencias impropias se recoge en el artículo 7.4 LBRL, conforme al cual las entidades locales pueden ejercer «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» solo «cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración Pública». Y, para su configuración, establece que son «necesarios y vinculantes los informes previos de la administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias» (43).

---

*zas locales, op. cit.*, p. 336, sostiene que, más que un repliegue competencial, salvo las materias en las que así se dispone expresamente porque se transfieren directamente a las Comunidades Autónomas (Disposiciones Transitorias primera, segunda y tercera), la reforma va encaminada hacia una reformulación de las competencias locales en términos de sostenibilidad y eficiencia económica.

(40) FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local...», *op. cit.*, p. 24.

(41) Ejemplos de estas competencias son: cooperación al desarrollo, escuelas infantiles entre cero y tres años, integración de inmigrantes, atención a drogodependientes, atención a las mujeres, etc (VELASCO CABALLERO, F., «Nuevo régimen de competencias municipales...», *op. cit.*, p. 42; y FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local...», *op. cit.*, p. 24).

(42) PRIETO ROMERO, C., «Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 9, IDLUAM, Marcial Pons, 2012, p. 102; VELASCO CABALLERO, F., «Nuevo régimen de competencias...», *op. cit.*, p. 42.

(43) El Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, FJ 11; ECLI:ES:TC:2016:41) considera legítimo que el Estado, para configurar estas competencias, imponga determinados requisitos previos, condicionantes del ejercicio de la competencia, en el art. 7.4 LBRL.

En cuanto a las competencias delegadas, la actual redacción de la LBRL cambia el sentido y sustancia de la configuración clásica de las competencias municipales delegadas. En la anterior redacción del artículo 27 LBRL, las competencias delegadas eran una forma de ampliación del poder local en materias donde, además del interés autonómico o estatal, también existe un interés local relevante, sus «intereses propios» («siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana»). Se trata de materias en las que el municipio pueda actuar con eficacia y proximidad a los ciudadanos, en coherencia con lo previsto en el artículo 4.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que hace referencia a «materias que afecten a sus intereses propios» (municipales), siempre que con ello «se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana».

El actual artículo 27 LBRL constituye, más bien, un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales, una gestión eficiente de competencias supramunicipales. Ya no se hace referencia a la mejora de la eficacia o a la participación ciudadana. El objetivo es conseguir una gestión eficiente de competencias supramunicipales: «evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos» (art. 27.3 LBRL) (44).

Esta configuración implica que, en realidad, el ayuntamiento que recibe la competencia supramunicipal actúa bajo responsabilidad, dirección y control de otra adminis-

---

En concreto, en relación con el control *ex ante*, que se concreta en el informe vinculante supramunicipal de sostenibilidad y de no duplicidad, el Tribunal Constitucional exige que debe regularse y ejercerse con participación relevante del municipio. Para el Tribunal, se trataría de técnicas para la delimitación de competencias locales, no de instrumentos que permitan a una administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 1017/2017, FJ 3 (ECLI: ES: TC:2017:1017) sostiene que «no son técnicamente controles administrativos» y en la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2015, FJ 7(ECLI: ES: TC:2015:154) también sostuvo que un instrumento similar no era una técnica de control, sino un mecanismo dirigido a la acomodación o integración entre dos competencias concurrentes, la autonómica y la municipal. Además, afirma que este control *ex ante* no puede confundirse con una supervisión o dirección «sobre el ejercicio», que ha de desarrollarse en autonomía. El artículo 7.4, en sí mismo considerado, limita, pero no necesariamente vulnera la autonomía local. Serán las Administraciones públicas, en su caso, las que podrían llegar a incurrir en la vulneración denunciada si impedirían efectivamente, en casos concretos, una intervención local relevante en ámbitos de interés local exclusivo o predominante. De producirse esa vulneración, el control de esta decisión supramunicipal correspondería a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, para la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2017 (ECLI: ES: TC:2017/107), es posible que, atendiendo a intereses de alcance supralocal, las leyes puedan conferir a instancias políticas supramunicipales mecanismos de intervención que limiten la autonomía municipal, pero «deben especificar y determinar suficientemente el contenido y alcance de esas atribuciones» (FJ 3). Pero, continúa el Tribunal, el artículo 7.4 LBRL prevé una intervención que restringe la autonomía local porque «algunos aspectos de aquella intervención restrictiva han quedado normativamente indefinidos». No obstante, esta contundente afirmación, el Tribunal acaba concluyendo que el precepto no incumple la exigencia de predeterminación normativa y justifica esta incompleta regulación en que el legislador básico no podría regular más detalladamente esta cuestión porque, de haberlo hecho, podría suponer una invasión de la competencia autonómica. Ver este análisis en CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local...», *op. cit.*, 2017, p. 71.

(44) En esta misma línea, con términos muy parecidos, el artículo 27.1 dice, literalmente: «la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

tración pública. En general, vendrían a ser como una «forma de gestión indirecta» de competencias autonómicas (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, FJ 11). La administración delegante «dirige y controla» a la administración delegada (municipal): los actos del municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la administración delegante (art. 27.4 LBRL) y, a través de este recurso administrativo, puede revocar las resoluciones del ayuntamiento delegado. Incluso, puede dictar «instrucciones técnicas de carácter general» y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal. En caso de incumplimiento de directrices, denegación de información o inobservancia de requisitos formulados, podrá revocarse la delegación o proceder a la ejecución de la competencia por la administración delegante en sustitución del municipio (art. 27.4 LBRL) (45).

Además, no resulta tan claro que el régimen jurídico sea favorable a la generalización de la delegación, al contrario, puede resultar marginal (46). En primer lugar, porque se prevé un intenso control que ejerce la administración delegante sobre la delegada, lo que no facilita la eventual aceptación de la competencia delegada. Lo mismo se puede decir en relación con la financiación, porque se establece que la delegación es nula en caso de no existir una «dotación presupuestaria adecuada y suficiente» en los presupuestos de la administración delegante para cada ejercicio económico (art. 27.6 LBRL). Además, es un sistema más rígido y limitado, en la medida en que la anterior redacción de la LBRL contemplaba tanto la delegación convencional, como la delegación imperativa, por Ley. El actual artículo 27.5 LBRL solo prevé la delegación pactada: «la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado».

Por último, además de lo anterior, también afectan a los servicios sociales las previsiones contenidas en la disposición transitoria segunda de la LRSAL que, bajo el título «asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales», llevaba a cabo un traslado competencial directo en favor de las Comunidades Autónomas de competencias habitualmente desplegadas en el nivel municipal porque así venía decidido o permitido por las Comunidades Autónomas o por el Estado (regulación ex art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas). Esta disposición fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 (FJ 13), por tratarse de competencias autonómicas indisponibles para el legislador básico estatal, que no puede imponer la asunción por las Comunidades Autónomas de las actividades municipales sobre servicios sociales e impedir, de esta forma, que las Comunida-

---

(45) El Tribunal Constitucional ha entendido que, en la medida en que estas competencias delegadas deben ser aceptadas por los Ayuntamientos, difícilmente pueden infringir la garantía constitucional de la autonomía local. Interpreta que las competencias delegadas previstas en el artículo 27 LBRL son cualitativamente distintas de las originalmente reguladas en la misma Ley (supuestos de desconcentración, por el que el municipio ampliaba su ámbito funcional). En cambio, en el nuevo artículo 27 LBRL, señala el Tribunal Constitucional, las delegaciones son una forma «de gestión indirecta de competencias autonómicas» (Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, FJ 11; ECLI: ES: TC:2016:41).

Sobre la regulación de las competencias municipales delegadas tras la LRSAL y su interpretación por el Tribunal Constitucional, GARCÍA RUBIO, F., *El Derecho local tras la «racionalización»*, *op. cit.*, pp. 70-78, con análisis de la regulación en las Comunidades Autónomas (67-70).

(46) VELASCO CABALLERO, F., «Nuevo régimen de competencias municipales...», *op. cit.*, p. 46.

des Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en las entidades locales.

En la práctica, el resultado del modelo competencial diseñado en la LBRL y en la legislación autonómica es que la actividad administrativa del municipio en materia de servicios sociales a mayores se parece más a la de una administración indirecta de la comunidad autónoma gestionando competencias delegadas o encomendadas, que a la actividad desarrollada por una entidad dotada constitucionalmente de autonomía en ejercicio de competencias propias. En efecto, las leyes autonómicas sobre servicios sociales –y, en algún caso el legislador estatutario [cfr. art. 84.2 m) EAC]– son las que han transferido a los municipios competencias en principio correspondientes a la comunidad autónoma y, al hacerlo, han alterado sustancialmente la posición que hasta ese momento venían desempeñando las entidades locales, tanto los municipios como las provincias. Al definir las Comunidades Autónomas sus sistemas públicos de servicios sociales como redes de agentes prestadores de servicios, los municipios y provincias han pasado a integrarse en un marco organizativo y de gestión cuya ordenación corresponde a aquéllas y les resulta, por tanto, ajena. Y ello ha dado lugar a que las competencias en cuyo ejercicio se cifra la autonomía de los entes locales hayan quedado sensiblemente reducidas, si no desde el punto de vista de la parte de la materia cuya gestión les corresponde, sí en todo caso desde la perspectiva de la calidad de las competencias que tienen efectivamente atribuidas (47). En todo caso, estas afirmaciones hay que entenderlas hechas en términos generales porque, claro está, hay importantes matices que tienen en cuenta la dimensión del tamaño del municipio y su capacidad de prestación de servicios sociales. El carácter heterogéneo de los municipios de la comunidad autónoma desde la perspectiva de su tamaño y capacidad prestacional es una circunstancia tomada en consideración por el legislador autonómico. Las leyes autonómicas contemplan por ello la posibilidad de que las competencias relativas a la prestación de los servicios citados sean ejercidas, bien por los propios municipios directamente, o bien a través de alguna fórmula de cooperación intermunicipal, así como la eventual intervención subsidiaria por parte de entidades locales supramunicipales, como la comarca o la provincia, o incluso, de la propia comunidad autónoma, en caso de municipios de reducida capacidad prestacional (48).

En este contexto organizativo, cobran un gran protagonismo los instrumentos para articular las relaciones interadministrativas (49). Por tratarse de una red de

---

(47) ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia», en Rodríguez de Santiago, J. M., y Díez Sastre, S. (coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons (2012), p. 81; VELASCO CABALLERO, F., «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», en Rodríguez de Santiago, J. M., y Díez Sastre, S. (coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons (2012), pp. 110-111; RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la autonomía...», *op. cit.*, pp. 197-198, 202-203.

(48) ARROYO JIMÉNEZ, L., y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia», *op. cit.*, pp. 80-81, con análisis y cita de normativa autonómica de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, de Cataluña y de Madrid. El impacto del tamaño y de la diversidad socioeconómica y demográfica municipal en estas prestaciones también en RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la autonomía...», *op. cit.*, pp. 203-206, 208-209, 212-213.

(49) El análisis empírico que realizan EGEA, A., y NAVARRO, C., *Mayores. Análisis comparado de políticas de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, p. 71, muestra la concentra-



administraciones públicas con competencias propias en materia de atención a la dependencia, la ordenación y gestión del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) implica a los tres niveles de gobierno (además de a actores privados) y, por todo ello, descansa inevitablemente en el empleo de mecanismos de cooperación y coordinación. Las principales técnicas de coordinación contempladas en la legislación autonómica de servicios sociales son las relativas a la creación de órganos de coordinación y a la planificación de los servicios sociales. Y las leyes autonómicas contemplan también el uso de instrumentos voluntarios de cooperación interadministrativa para la realización de las diversas tareas relacionadas con la gestión del sistema público de servicios sociales, incluyendo el establecimiento por convenio de fórmulas de gestión conjunta de los servicios y la creación de entes de gestión por medio de consorcios, de mancomunidades de Municipios o de otras modalidades legalmente establecidas. Con todo, la técnica de cooperación más relevante es el convenio administrativo. Usualmente, las relaciones entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos se canalizan a través de un convenio ordinario de servicios sociales para articular la financiación, que es compartida entre la comunidad autónoma y ayuntamientos (allí donde estos se encargan de la prestación de los servicios sociales). Rasgos generales de estos convenios de servicios sociales: se otorgan en función del número de habitantes y dejan un cierto espacio al Ayuntamiento, que decide en qué gastarlo concretamente, según sus necesidades (por ejemplo: ampliación de ayuda a domicilio, menús, más personal para atender y valoración de necesidades) (50).

#### IV. LAS PRESTACIONES QUE INTEGRAN ACCIÓN MUNICIPAL EN FAVOR DE LOS MAYORES

Dentro de la amplia categoría de los servicios sociales, suele distinguirse entre prestaciones económicas o dinerarias y técnicas o de servicio. Algunas leyes autonómicas sobre servicios sociales acogen esta distinción, mientras otras establecen una clasificación triple entre prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas, o

---

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

(50) El análisis de las relaciones interadministrativas y su previsión en la normativa autonómica en ARROYO JIMÉNEZ, L., y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia», *op. cit.*, pp. 195-219. También sobre financiación de estos servicios. Y, por último, sobre los convenios, VELASCO CABALLERO, F., «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», *op. cit.*

técnicas, económicas y materiales (51). También encontramos una distinción, en lo que se refiere a actuaciones concretas llevadas a cabo por cada municipio en el ámbito de la gestión del envejecimiento, entre lo que se puede denominar «atención social» y lo que constituye «promoción social». Desde el ámbito municipal, se presta un mayor apoyo institucional a las actividades de atención social que se centran en el apoyo a la mejora de las condiciones de vida, frente a las actividades de promoción social. Aunque estas últimas, a pesar de representar un porcentaje menor en lo que se refiere al grueso de actividades municipales, han experimentado, en general, un paulatino aumento relativo (52).

Dejando de lado las modalidades de las formas de gestión (públicas o de colaboración de los sujetos privados con las Administraciones competentes) (53), hacemos referencia aquí a las prestaciones concretas que se realizan por los municipios (a través de cualesquiera formas de gestión) en favor de los mayores (54). Podemos encontrar en muchos ayuntamientos planes de acción social, o como se hayan querido denominar en cada caso, elaborados con más o menos formalización por parte de las corporaciones locales, bien en general, o bien específicamente referidos a la protección de los mayores. Lógicamente, estas actuaciones locales varían mucho según el tamaño y necesidades de los municipios, pero comparten elementos comunes. Así, en el ámbito rural, las personas mayores tienen necesidades específicas ligadas a la ausencia de servicios (55). La dispersión de la población es un obstáculo para garantizar la proximidad de los servicios, que sí puede asegurarse en el entorno urbano (56), lo que puede inclinar las necesidades, por ejemplo, hacia los centros residenciales, en lugar de los servicios de atención domiciliaria.

Como se ha señalado en el apartado anterior, las competencias transferidas a los municipios por el legislador autonómico en materia de servicios sociales son relativamente poco extensas desde el punto de vista de los concretos intereses públicos a cuya tutela sirve su ejercicio y, sobre todo, de reducida intensidad a la vista de las concretas funciones o potestades en las que se concretan. El carácter limitado de esas competencias que se reconocen a los municipios deriva de dos elementos. En primer lugar, porque unas veces se atribuyen de forma puramente

(51) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La administración del estado social*, *op. cit.*, pp. 95-96). Sobre esta cuestión ver CASTILLO ABELLA, J., «Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores», In Dret, *Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2 (2020), p. 460.

(52) Estos datos en ASTIER, C., ERRASTI, A., y TEJADA, L., «Políticas públicas municipales de personas mayores...», *op. cit.*, p. 82.

(53) Sobre las formas de gestión de los servicios públicos locales, por todo, LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «Formas de gestión de los servicios públicos locales», *Tratado de Derecho Económico Local* (2017); y LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L. y ORTEGA BERNARDO, J., «El sector público local. Los servicios públicos locales», *Tratado de Derecho Local* (2021).

(54) Sobre esta cuestión ver CASTILLO ABELLA, J., «Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores», *op. cit.*, p. 460, con cita de normativa autonómica, con cita de normativa autonómica entre la que es habitual que se indique que las prestaciones económicas no puedan ser gestionadas por privados, pero que permitan esta posibilidad para las prestaciones de servicios materiales. Así sucede, por ejemplo, en el caso de las residencias de mayores.

(55) GARCÍA-GONZÁLEZ, J., y RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, P., «“Rompiendo Distancias”: un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural», *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, vol. 40, núm. 1, 2005, pp. 22-33.

(56) ABELLÁN GARCÍA, A., PUJOL RODRÍGUEZ, R., RAMIRO FARIÑAS, D., y PÉREZ DÍAZ, J., «Pirámide rural» en *Blog envejecimiento en red. CSIC* (2015). Disponible en línea <http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/Piramide-rural.pdf>

compartida con la propia comunidad autónoma. Y, en segundo lugar, por los controles autonómicos a los que se ven sometidas (parámetros, controles e intervenciones autonómicas): catálogo de prestaciones; mapa de servicios (configurado por medio de «zonas» o «áreas básicas» de atención primaria); fijación de «criterios generales y modelos de intervención»; poderes de reglamentación de las prestaciones, poderes de control (57).

Así, las funciones atribuidas a los municipios en relación con la atención primaria se limitan a la gestión de los servicios correspondientes, esto es, a su organización y a la realización material de las prestaciones, mientras que su ordenación normativa y su planificación corresponden a la comunidad autónoma, que mantiene por ello numerosas técnicas de intervención y control sobre la actividad de los entes locales. De este modo, la comunidad autónoma se encuentra en condiciones de programar muy intensamente la actuación municipal en este ámbito (58).

Un ejemplo de esto lo podemos ver en los trámites más relevantes que integran el procedimiento dirigido a la valoración de la situación de dependencia y al reconocimiento del derecho. Entre ellos, destaca el informe social que elaboran los equipos y profesionales de los servicios sociales de atención primaria. Más allá de este informe, los Municipios no intervienen en la valoración de la dependencia, ni en la propuesta de grado y nivel ni, en fin, en la resolución sobre reconocimiento del derecho, lo cual, lejos de ser una anomalía, es coherente con el hecho de que esas actividades trascienden los límites de los servicios sociales básicos, que, según ya se ha señalado, son el ámbito característico de las competencias propias del Municipio de conformidad con la legislación autonómica sobre servicios sociales (59).

En cuanto a las prestaciones concretas, a los entes locales se atribuye con carácter general la prestación de servicios básicos o de atención primaria. La atención especializada, sin embargo, permanece en manos de la administración autonó-

---

(57) En este sentido, VELASCO CABALLERO, F., «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», *op. cit.*, pp. 110-111. Estas ideas también expuestas en ARROYO JIMÉNEZ, L. y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia», *op. cit.*, p. 80.

(58) Así, en lo que atañe a las tareas propias de la gestión del SAAD ha de tenerse en cuenta, en primer término, que la regulación de los procedimientos administrativos de valoración y prescripción de los servicios correspondientes, incluyendo el modo en que intervienen en ellos los municipios, corresponde a la comunidad autónoma, así como, en segundo lugar, que la planificación y la reglamentación de las concretas prestaciones del sistema cuya realización corresponde a los municipios también permanece en manos de la comunidad autónoma. ARROYO JIMÉNEZ, L., y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia», *op. cit.*, p. 80.

(59) *Ibidem*. Puede darse una mayor intervención municipal en estas tareas administrativas pertenecientes al SAAD, de acuerdo con las dos alternativas siguientes. La primera es la empleada en Cataluña y consiste en encomendar la aplicación del baremo a equipos de valoración integrados en consorcios territoriales formados por la administración de la Comunidad Autónoma y diversos Entes locales. La segunda alternativa consiste en la delegación del ejercicio de las competencias correspondientes a Municipios que tengan una cierta capacidad prestacional, ya sea en virtud de las previsiones generales contenidas en la legislación de régimen local y en la propia legislación autonómica sobre servicios sociales, o en virtud de las previsiones sobre reasignaciones competenciales a favor de Municipios de régimen singular (como Barcelona o Madrid). La segunda alternativa consiste en la delegación del ejercicio de las competencias correspondientes a Municipios que tengan una cierta capacidad prestacional, ya sea en virtud de las previsiones generales contenidas en la legislación de régimen local y en la propia legislación autonómica sobre servicios sociales, o en virtud de las previsiones sobre reasignaciones competenciales a favor de municipios de régimen singular.

mica, sin perjuicio de que se pueda acordar mediante convenio u otro instrumento de cooperación la creación y el mantenimiento de algunos equipamientos propios de ese nivel de atención por parte de municipios concretos.

Entre las prestaciones integrantes de la atención primaria, destacan las actividades propias del profesional de referencia (información, orientación, asesoramiento, prevención, detección y diagnóstico de situaciones de necesidad) y dos servicios que se prestan dentro y fuera de Sistema de Atención y Ayuda a la Dependencia (SAAD), como son la ayuda a domicilio y la teleasistencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 LAPAD (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia) que establece que los entes locales «participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye».

Los dos servicios más utilizados son el servicio de atención domiciliaria (SAD) y el de teleasistencia (60), y ambos están orientados a asistir a las personas mayores en su domicilio, en el desarrollo de sus actividades cotidianas. Estos servicios domiciliarios, se complementan con otros, que también pueden ser a domicilio, como los de lavandería, podología o el servicio de comida a domicilio. Todo ello es una muestra de que, en general, estos servicios de atención primaria se orientan a favorecer que las personas mayores puedan permanecer en sus hogares, respondiendo a corrientes que promueven programas piloto de acompañamiento al envejecimiento activo y saludable en el propio hogar, los llamados *aging in place* (envejecer en casa): consiste en dar apoyo a las personas mayores que desean continuar viviendo de forma independiente en lugar de trasladarse a un entorno residencial (61).

Con esa finalidad existen programas municipales de subvenciones relacionados con las necesidades de vivienda de las personas mayores. El tipo de programa más común y presupuestariamente mejor dotado es el destinado a sufragar los costes de las obras e intervenciones necesarias para adaptar la vivienda a las necesidades funcionales de las personas mayores. El segundo tipo de programa es el desti-

---

(60) El SAD se utiliza, mayoritariamente, por personas mayores de 80 años o más (69% en 2018 a nivel nacional). La teleasistencia es el segundo servicio domiciliario más extendido y el 67,4% de los usuarios de este servicio en 2018 también tenían más 80 años Informe «Servicios sociales dirigidos a las personas mayores en España», el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 5 de febrero de 2019 (disponible *on line* en [imsero.es](http://imsero.es)), pp. 1-41, p. 12 y p. 9. Sobre esto, ver Díez Sastre, S., «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», *Istituzioni del Federalismo* (2/2020).

(61) CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes...», *op. cit.*; CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Personas mayores y enajenación de viviendas sociales...», pp. 21-22; CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas...», *op. cit.*; MARAGALL GARRIGOSA, C., «Envejecimiento: modelos de vivienda y convivencia en el contexto demográfico actual», en «Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España», *Transjus Working Papers Publications, Working Paper* núm. 6/2018, p. 35, y definición en p. 36; ASTIER, C., ERRASTI, A., Y TEJADA, L., «Políticas públicas municipales de personas mayores...», *op. cit.*, pp. 71-91; Díez Sastre, S., «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», *op. cit.*; VELASCO CABALLERO, F., «Residencias de mayores y Derecho urbanístico», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (2020).

nado a mitigar los costes de mantenimiento de las viviendas donde residen las personas mayores y, en concreto, el importe de las tasas municipales que soportan dichos inmuebles. Aunque las convocatorias no suelen explicitarlo, este tipo de programas también pueden entenderse en clave de promoción del envejecimiento en casa, en la medida en que rebajan la presión fiscal que ello supone. Finalmente, y aunque son menos comunes, también procede analizar aquí los programas municipales de subvenciones destinados a sufragar el coste de los servicios que reciben las personas mayores en sus domicilios (62).

El servicio de ayuda a domicilio tiene como objetivo atender a las personas en sus necesidades de la vida diaria (art. 23 LAPAD). En España tiene un carácter más social y menos ligado a la sanidad que los programas que se desarrollan en otros países bajo la denominación *home care* y sus destinatarios son personas mayores que viven solas, frágiles, sin deterioro cognitivo, que sufren problemas geriátricos con repercusiones en la capacidad funcional, mostrando dependencia leve para las actividades básicas de la vida diaria (63).

El servicio de teleasistencia, por su parte, facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento (art. 22 LAPAD). En el ámbito rural, se ha experimentado en los últimos años con estos servicios, que complementen al SAD, gracias a la creación de centros rurales polivalentes (64).

Ya fuera del domicilio, la atención a las necesidades de los mayores se presta a través de los centros de día y de noche, a los que se trasladan aquellas personas que requieren de un cuidado especial (oxígeno, sonda, curas frecuentes) o de atención por más tiempo o dependencia para las actividades básicas, que no se puede cubrir con el SAD y la teleasistencia. Su objetivo es ofrecer una atención integral durante el período diurno o nocturno, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores (art. 24.1 LPAD). Aunque los usuarios suelen presentar demencia y existen centros especializados en la atención a personas con demencia, la mayor parte de estos centros atiende conjuntamente a mayores con y sin demencia que presentan dependencia moderada o grave y con apoyo familiar adecuado (65).

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

(62) PASTOR MERCHANT, F., «Las subvenciones municipales para mayores», *op. cit.*

(63) IGLESIAS SOUTO, P., REAL DEUS, J. E., MAYO PAÍS, M. E., Y TABOADA ARES, E. M., «Asignación de servicios sociales a personas mayores: revisión y modelo de toma de decisiones», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 31, núm. 2 (2018), p. 419.

(64) MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, T., y DÍAZ PÉREZ, B., «El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales», *Tema clave*, IMSERSO (disponible *on line* envejecimiento.csic.es), pp. 5 ss.

(65) IGLESIAS SOUTO, P., y otros, *op. cit.*, p. 419.

jo. A partir de este paradigma, los gobiernos locales promueven o gestionan una variedad de servicios (desde el fomento de las actividades de ocio y cultura a servicios de atención domiciliaria, ya vistos) con el objetivo de garantizar que el envejecimiento no limite la participación del individuo en la sociedad ni condicione su decisión en aspectos esenciales como la elección de la residencia o la participación en la actividad económica.

Por último, nos encontramos con todas aquellas soluciones (que pueden proceder de la iniciativa pública o de la privada) que implican la asistencia a los mayores que tienen que abandonar su domicilio particular. Además del estado funcional y cognitivo, cuando se combina un apoyo social o familiar precario con una vivienda que no reúne las condiciones de habitabilidad adecuada, la persona requiere un servicio de tipo residencial (66).

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporados a la Agenda 2030, se persigue «asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales» (Meta 1, ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles). Asimismo, el 8.º Objetivo estratégico de la Agenda Urbana española 2019 (67), entre otros extremos, propugna la necesidad de disponer de un parque de vivienda social suficiente para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad social, pero que, a la vez, garantice la necesaria cohesión social mediante la mezcla de diferentes tipologías de vivienda con destino a diferentes grupos sociales. En el caso de España, la orientación de las políticas públicas ha de proyectarse sobre los tres niveles territoriales (68).

En este contexto, las actuales políticas públicas favorecen que las personas mayores permanezcan en sus viviendas particulares como alternativa al traslado a residencias de titularidad pública. Además de fundarse en las normas de *soft law* señaladas, estas políticas responden a razones de eficiencia para las arcas públicas. Adicionalmente, de esta forma, la persona mayor no rompe con la realidad social y su entorno físico cotidiano, lo que redundaría en su calidad de vida. Pero también resulta evidente que esta opción de política normativa traslada la responsabilidad de cobertura de las necesidades de vivienda y cuidados a los propios mayores y a sus familias, reduciendo así la inversión en gasto social y de vivienda. Ha de tenerse en cuenta que, en muchas ocasiones, esas personas mayores (o sus familias) carecen de recursos suficientes para trasladarse a un inmueble adaptado a sus necesidades o simplemente para reformar y adaptar el inmueble donde han venido viviendo hasta el momento (69). El número de personas mayores que se encuentran en lo que la sociología configura como «vulnerabilidad residencial extrema», por concurrir de forma cumulativa en ellos problemas de habitabilidad, de salubridad, de seguridad, de aislamiento o de dotaciones mínimas para el bienestar, ha aumentado significati-

---

(66) IGLESIAS SOUTO, P., y otros, *op. cit.*, p. 423.

(67) La Agenda Urbana española se inserta dentro de las Políticas Palanca del Plan de Acción de la Agenda 2030 y constituye un marco estratégico para orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos.

(68) Esto, desarrollado en detalle, en CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas...», *op. cit.*

(69) CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes...», *op. cit.*; CHINCHILLA PEINADO, J. A., «Personas mayores y enajenación de viviendas sociales...», p. 22.

vamente en los últimos años en España. Tales deficiencias impiden disfrutar de una vejez autónoma y de calidad, e integrada en sociedad (70).

Las personas mayores tienen necesidades habitacionales específicas y que, además, no son homogéneas para todos los grupos de mayores: varían no solo en función de la edad, sino sobre todo debido al estado de salud y del nivel de dependencia de cada persona. Para los «supermayores» (el 79 por 100 de la población mayor institucionalizada en residencias o establecimientos equivalentes tiene una edad superior a los 80 años), donde son más frecuentes las pérdidas de autonomía personal, las residencias son más una necesidad que una opción (71). Típicamente, aquí encuadramos las residencias de mayores que son un servicio público mayoritariamente prestado por las Comunidades Autónomas, o bajo su responsabilidad. Aunque aún es minoritario, en los últimos años, y especialmente en el ámbito rural, también se gestionan residencias de mayores desde los servicios sociales municipales (72).

En la configuración de las residencias ha de tenerse en cuenta que no son tanto una solución puramente residencial, alternativa al domicilio, a la que acuden personas que prefieren dejar su hogar y compartir convivencia con personas similares, como un lugar al que acuden personas con incapacidad para tener autonomía y que tienen necesidades especiales de asistencia. Por tanto, estas residencias se tienen que adaptar a ese perfil de internos mayoritariamente dependientes y especialmente vulnerables. Y es evidente que quien entra en la intensa relación prestacional que supone vivir en una residencia de mayores ve afectados de forma notable ámbitos de su esfera de autodeterminación personal amparados por algunos derechos fundamentales. Piénsese, por lo pronto, solo en la libertad personal y de movimientos (art. 17.1 CE), cuando hay horarios de salida y entrada en la residencia; o en la diferencia que para la intimidad personal (art. 18.1 CE) implica vivir en casa propia o tener una habitación en una residencia (73).

Con todo, las residencias de mayores ya no son el único modelo de servicio de atención a las necesidades de vivienda a mayores. Junto a ellas, se abren paso poco a poco otro tipo de soluciones residenciales para mayores, que promueven las *Age-friendly communities* (AFCIs), o comunidades amigables, o las fórmulas de *Senior cohousing*: convivencia de las personas mayores a través de apartamentos tutelados y viviendas comunitarias, muy adecuadas para personas mayores (también para personas con movilidad reducida o personas con necesidades especiales, aunque con capacidad de autonomía), porque la cohabitación puede favorecer la integración social y el mantenimiento de cierta autonomía. Evidentemente, la garantía del derecho a la

---

(70) CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas...», *op. cit.*.

(71) VELASCO CABALLERO, F., «Residencias de mayores y Derecho urbanístico», *op. cit.*

(72) Sobre la capacidad de influencia de la administración local sobre estas residencias, ver CASTILLO ABELLA, J., «La organización de residencias de mayores como política local», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020, en función de si se trata de centros públicos propios de la entidad local, centro de otra administración gestionado por la entidad local, centros mixtos (público-privados) y centros privados.

(73) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, S., «Los ajustes razonables en la decisión sobre dónde viven los mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (en prensa), 2020.

intimidad personal y al libre desarrollo de la personalidad requiere que sobre alguna dependencia de la vivienda se pueda ejercer un uso privativo para el libre desenvolvimiento de la personalidad (74). Pero sobre otras dependencias puede imponerse un uso compartido. Con ello se obtiene una nueva ventaja: vivienda social en plena ciudad, evitando la expulsión de los vecinos a la periferia (gentrificación), integrando así el derecho a la vivienda en el marco del derecho a la ciudad (75).

Como ejemplo de estas iniciativas se puede citar el edificio con 32 apartamentos construidos por la sociedad pública navarra «Nasuvinsa» (proyecto Zure-tokia) en el centro de Pamplona (Azpilagaña) en régimen de alquiler destinadas a personas mayores de 65 años. Estos apartamentos son totalmente accesibles, flexibles y versátiles al poder adaptarse a una o dos habitaciones según las necesidades y circunstancias personales de cada uno de los inquilinos. Las terrazas de las cinco plantas están habilitadas para plantar un pequeño huerto y dejar paso a un corredor exterior que da acceso a todos los apartamentos. De esta manera, se crea un espacio de relación y convivencia que evita el aislamiento de las personas mayores. Lo más relevante es que no constituye un complejo residencial periférico, sino que las viviendas de las personas mayores quedan integradas en la vida de un barrio, dentro de la trama urbana, compartiendo espacios comunes y servicios (76).

Por último, entre las acciones que los municipios tienen que abordar en este ámbito se incluye la coordinación de las donaciones o las acciones e iniciativas que se ofrecen desde la sociedad civil, el tercer sector o el voluntariado, con la actividad de prestaciones sociales de las entidades locales, con el fin de servirse de la experiencia o bienes y servicios aportados por estos colectivos o iniciativas (77). Esto incluye la posibilidad de explorar las reservas o las vías no contractuales admitidas por la LCSP (para los llamados contratos de servicios a las personas) y que se han puesto en marcha en distintas Comunidades Autónomas para concertar específicamente servicios sociales con grupos vulnerables (78). Una adecuada alianza con el

---

(74) Admite esta posibilidad VAQUER CABALLERÍA, M., «El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32 (2015), p. 130, si bien la considera excepcional y de carácter meramente transitorio, salvo aceptación voluntaria por su destinatario.

(75) CHINCHILLA PEINADO, J. A., DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., y RODRÍGUEZ CHAVES, B., «Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión», *op. cit.* El análisis de estas fórmulas también en MARAGALL GARRIGOSA, C., *op. cit.*, pp. 35-36 y 37-40. Este tipo de soluciones habitacionales para mayores también en VELASCO CABALLERO, F., «Residencias de mayores y Derecho urbanístico», *op. cit.* Se considera como un buen mecanismo de protección de los mayores en FUENTES GOYANES, E. y SOLÉ BLANCH, J., «Las condiciones de vida de las personas mayores y los servicios sociales municipales», *Pedagogía social. Revista Interuniversitaria*, núm. 19, 2012, p. 94.

(76) Ejemplo expuesto en CHINCHILLA PEINADO, J. A., DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., y RODRÍGUEZ CHAVES, B., «Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. un elemento en la construcción del derecho a la ciudad», *Actas del Congreso de la AEPDA*, 2020. Otros ejemplos o experiencias son expuestas en MARAGALL GARRIGOSA, C., *op. cit.*, pp. 40-43.

(77) NAVARRO, C., «Los ayuntamientos ante la crisis de la COVID: innovación y resiliencia», *blog IDL-UAM*, 21 de mayo de 2020, en su análisis de las diversas actividades emprendidas por las entidades locales, afirma que se han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación.

(78) Sobre esta cuestión, con más detalle, DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, enero 2019; y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. y CHINCHILLA



tercer sector (79) sirve para evitar la duplicación de ayudas y, sobre todo, llegar mejor a los colectivos más vulnerables, intentando, así, evitar la existencia de personas que queden desprotegidas. La eficiencia del sistema de ayudas locales requiere articular canales de información, así como una adecuada o mínima financiación de las actuaciones que asume el tercer sector.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Las cuestiones aquí planteadas constituyen algunos de los factores más relevantes para definir el diseño presente y de futuro inmediato de los servicios sociales para los mayores. Estamos en un ámbito de actuación de los poderes públicos que, como otros, pero muy especialmente este, se encuentra en evolución y reconstrucción, aunque ahora lo hace en un contexto de destacada incertidumbre (80): una sociedad inestable, líquida (81), en la que no hay certezas, las relaciones se tornan volátiles y carentes de solidaridad y solo se da valor relativo a lo que es útil, que se enfrente a una crisis sobre la concepción actual de la ética del cuidado y que abre/fomenta la conflictividad intergeneracional. Y esto afecta directamente a las relaciones de protección jurídica a los mayores: se hace imprescindible una actuación eficaz e inmediata de los poderes públicos para proteger a los sujetos vulnerables de la sociedad entre los que están, sin duda, los mayores; pero también, al tiempo, se hace necesario que la respuesta desplegada por los poderes públicos incorpore la dimensión de justicia intergeneracional para evitar, así, la ruptura del contrato intergeneracional.

Hemos visto cómo desde el punto de vista competencial, la legislación estatal y autonómica en materia de servicios sociales a mayores responde a un modelo descentralizado en favor de las Comunidades Autónomas, pero, al mismo tiempo, fuertemente interrelacionado con las Administraciones locales. En la realidad, las entidades locales mantienen un papel protagonista (aunque más de prestador, que de definidor o diseñador) en las políticas públicas de servicios a los mayores. En efecto, bien sea mediante el ejercicio de las competencias propias (del art. 25.2 LBRL), o mediante competencias delegadas (por parte de las Comunidades Autónomas), o competencias distintas de las propias, las corporaciones locales mantienen su importante función de atención a los colectivos objeto de acción social, entre los que se encuentran los mayores, con una diversidad de prestaciones o servicios que se pres-

---

PEINADO, J. A., «La acción concertada en la gestión de servicios sanitarios en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público», *Derecho y Salud*, Volumen 29, número extraordinario, XXVIII Congreso 2019, *Ética, innovación y transparencia en salud* (2019).

(79) ORTEGA BERNARDO, J., «La interrelación entre servicios sociales y mercado en USA, especialmente en los servicios a mayores: la aplicación del derecho de la competencia a las organizaciones sin ánimo de lucro», en Díez Sastre, S., y Rodríguez De Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.

(80) GARRIDO JUNCAL, A., *Los servicios sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, 2020, p. 50.

(81) De la que habla BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica de España, Méjico, 2002.

tan desde la administración municipal. Y, dado el protagonismo de la administración municipal en este ámbito, parece razonable que se garantice que las corporaciones locales dispongan de medios suficientes y de instrumentos adecuados que permitan el mantenimiento y la continuidad en la prestación de los servicios sociales a mayores, que sigue siendo un espacio propio de intervención municipal en la atención de las demandas de este colectivo. Y, así, durante la crisis sanitaria y social producida por la COVID-19 se ha puesto claramente en evidencia que los ayuntamientos tienen y tendrán mucho que hacer en este ámbito: en la prestación de una demanda creciente de servicios sociales, en general, y en relación con la asistencia a los mayores, en particular. Esto les ha obligado tanto a organizar o reorganizar el funcionamiento de la administración local, como la propia provisión de servicios (82). Los mayores han constituido, sin ninguna duda, el colectivo más golpeado por la pandemia, tanto desde el punto de vista sanitario, como desde el punto de vista de la petición de auxilio social. Además de ser la principal población de riesgo, se agrava su situación debido al confinamiento: aumenta su dependencia, sufren la pérdida de cuidadores (por enfermedad de los mismos o por el propio confinamiento), aumento del aislamiento y la soledad, impacto psicológico (inseguridad, miedo, incertidumbre), cierre de centros de día y de actividades de ocio para mayores, prohibición de visitas de familiares, etc. Y, por supuesto, la dramática situación vivida en los centros residenciales de mayores (de titularidad privada y también de titularidad/gestión pública, generalmente autonómica y algunos, aunque minoritariamente, de titularidad/gestión municipal) (83).

De la crisis sanitaria y social vivida deberíamos ser capaces de sacar una lección aprendida que nos permitiera, para el futuro, considerar una prioridad dedicar recursos suficientes y adecuados a las políticas sociales y que éstas se definan de manera eficaz y, a poder ser, por aquellos sujetos públicos que están en mejores condiciones de llevarlas a cabo. Quizá que se tenga en cuenta a los municipios en el diseño de estas políticas puede suponer ir en el camino señalado. La variedad, la intensidad y la inmediatez de las actuaciones emprendidas por las entidades locales en los momentos de mayor necesidad social demuestra la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las administraciones locales, de las que siempre se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de gobierno (84).

En conclusión, y teniendo en cuenta todo lo anterior, parece razonable que se hagan efectivas las previsiones contenidas en el diseño programático que de la política de mayores se realiza en las distintas estrategias, nacionales y autonómicas, y en las que la cooperación interadministrativa (también con los muni-

---

(82) En este sentido, también, NAVARRO, C., «Los ayuntamientos ante la crisis de la COVID: innovación y resiliencia», *Blog IDL-UAM*, 21 de mayo de 2020.

(83) Esta cuestión, con más detalle, ya publicado en DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 53, 2020; y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Los servicios sociales a mayores (en tiempos ordinarios y extraordinarios): una competencia compartida entre municipios y Comunidades Autónomas», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.

(84) NAVARRO, C., «Los ayuntamientos ante la crisis de la COVID: innovación y resiliencia», *Blog IDL-UAM*, 21 de mayo de 2020.

cipios) desempeña un papel clave. Y que, por tanto, a los municipios se les reconoce un papel protagonista, un rol determinante, definidor, no de mero ejecutor de políticas ajenas. Incluso, dando un paso más, ha de tomarse en cuenta la posición de los municipios no solo en la definición de sus propios intereses, sino, también, participando en la codecisión, en la formulación de la política autonómica e, incluso, nacional, haciendo efectiva la tan frecuentemente proclamada cogobernanza. Y esa es una reflexión general que también preocupa a organizaciones europeas, como el Consejo de Europa. Así, la Recomendación 429 (2019) del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE), señala que ya ha pasado la época de los Estados-Nación de los siglos XIX y XX y hay que recuperar la ciudad como lugar de agregación y como lugar de ejercicio de los Derechos Fundamentales. Igualmente, la Agenda Urbana Europea (aprobada en 2016) nos dice que las ciudades europeas han de participar en la elaboración de las políticas generales que conciernen a importantes servicios sociales, empezando por planes pilotos que están en marcha, sobre la inclusión de los migrantes, la política de vivienda, la pobreza urbana, gran parte de temas de cambio climático, etc. (85).

Como se ha intentado mostrar aquí, las entidades locales juegan un papel fundamental en la prestación de las demandas sociales y en la atención de las personas mayores. Por cercanía y proximidad están en una posición singular que les permite conocer de primera mano cuáles son esas necesidades en cada caso concreto y diseñar políticas locales eficaces y justas que tomen en consideración sus preferencias políticas, pero también, los requerimientos de los mayores afectados, dentro de los condicionantes que impone el marco jurídico-normativo.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN GARCÍA, A., PUJOL RODRÍGUEZ, R., RAMIRO FARIÑAS, D., y PÉREZ DÍAZ, J., «Pirámide rural» en *Blog envejecimiento en red. CSIC* (2015). Disponible en línea: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/blog/Piramide-rural.pdf>
- ALMEIDA CERREDA, M., «El incierto futuro de los servicios sociales municipales», *Anuario Derecho Municipal*, 2013, IDL-UAM 2014, pp. 93-120.
- «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en Muñoz Machado, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, volumen 3, Madrid, Iustel, 2011, pp. 2701-2734.
- ARES CASTRO-CONDE, C., «Envejecimiento y política: un debate politológico», *Revista de Estudios Políticos*, 179, enero-marzo (2018), pp. 171-198.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A., «Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, mayo-agosto (2014), pp. 373-410.

---

(85) En este sentido, FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local...», *op. cit.*, pp. 28-30, para el que el papel de los municipios, en el futuro inmediato, irá más allá del municipio clásico: también los servicios a las personas alcanzarán esa dimensión urbana y ciudadana predominante.

- ARROYO JIMÉNEZ, L., y DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Municipios y Comunidades Autónomas en la gestión del sistema de autonomía y atención a la dependencia», en Rodríguez de Santiago, J. M., y Díez Sastre, S. (Coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons (2012), pp. 53-94.
- ASTIER, C., ERRASTI, A., y TEJADA, L., «Políticas públicas municipales de personas mayores: gestionando el envejecimiento de las ciudades y municipios para una sociedad para todas las edades», en «Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España», *Transjus Working Papers Publications, Working Paper* núm. 6/2018, pp. 71-91.
- BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica de España, Méjico (2002).
- CASTILLO ABELLA, J., «La organización de residencias de mayores como política local», en Díez Sastre, S., y Rodríguez De Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- «Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores», *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 2 (2020).
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas. La garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva» (*en prensa*).
- «La participación en los procesos de regeneración de las ciudades envejecidas y menguantes. El modelo de las ciudades amigables con las personas mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez De Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- «Personas mayores y enajenación de viviendas sociales. Ventas a fondos de inversión y concursos de acreedores de las sociedades municipales de vivienda. Las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las administraciones», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 333 (2019), pp. 19-78.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., y RODRÍGUEZ CHAVES, B., «Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. un elemento en la construcción del derecho a la ciudad», *Actas del Congreso de la AEPDA*, 2020.
- CIDONCHA MARTÍN, A., «La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45, 2017, pp. 12-100.
- DÍEZ SASTRE, S., «Ciudades envejecidas y envejecimiento activo. Participación y protección de las personas mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez De Santiago Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, (*en prensa*) 2020.
- «Los servicios municipales para mayores en el entorno rural y urbano», *Istituzioni del Federalismo* (2/2020).
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. y CHINCHILLA PEINADO, J. A., «La acción concertada en la gestión de servicios sanitarios en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público», *Derecho y Salud*, Volumen 29, número extraordinario, *XXVIII Congreso 2019, Ética, innovación y transparencia en salud* (2019).
- «Competencias y potestades municipales», en VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, 2021.

- DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «La acción social municipal en la gestión de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19 y en el proceso de salida de la crisis sanitaria y social», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 53, 2020.
- «Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, enero 2019.
- «Los servicios sociales a mayores (en tiempos ordinarios y extraordinarios): una competencia compartida entre municipios y Comunidades Autónomas», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- EGEA DE HARO, A., «La definición y localización de la política de mayores», en Díez Sastre, S., y Rodríguez de Santiago, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, 2020.
- EGEA, A., y NAVARRO, C., *Mayores. Análisis comparado de políticas de mayores en municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, UAM, Madrid, 2019.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», *Anuario del Gobierno Local* 2013, pp. 11-45
- FONT I LLOVET, T., «Gestión de servicios sociales en el ámbito local. Nuevos planteamientos sobre la ciudad y la contratación pública», en L. Tolivar Alas y M. Cueto Pérez (Dir.), *La prestación de servicios socio-sanitarios. Nuevo marco de la contratación pública*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 21-45.
- FUENTES GOYANES, E. y SOLÉ BLANCH, J., «Las condiciones de vida de las personas mayores y los servicios sociales municipales», *Pedagogía social. Revista Interuniversitaria*, núm. 19, 2012, pp. 83-98.
- GARCÍA RUBIO, F. (2020), *El Derecho local tras la «racionalización». Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario*, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA-GONZÁLEZ, J., y RODRÍGUEZ-RODRÍGUEZ, P., «“Rompiendo Distancias”: un programa integral para prevenir y atender la dependencia de las personas mayores en el medio rural», *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, vol. 40, núm. 1, 2005, pp. 22-33
- GARRIDO JUNCAL, A., *Los servicios sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, 2020, p. 50.
- IGLESIAS SOUTO, P., REAL DEUS, J. E., MAYO PAÍS, M. E., Y TABOADA ARES, E. M., «Asignación de servicios sociales a personas mayores: revisión y modelo de toma de decisiones», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 31, núm. 2 (2018), pp. 417-430.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «¿Quién prestará los servicios sociales el 1 de enero de 2016?» (2016) (<http://rafaeljimenezasensio.com/2015/11/08/quien-prestara-los-servicios-sociales-el-1-de-enero-de-2016/>).
- «Pandemia, vulnerabilidad social y administración Pública», 25 de mayo de 2020 (<https://hayderecho.expansion.com/2020/05/25/pandemia-vulnerabilidad-social-y-administracion-publica/>)
- LAUROBA LACASA, M. E., «Escuchar a las personas mayores como elemento clave para garantizar un envejecimiento activo», en «Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España», *Transjus Working Papers Publications, Working Paper* núm. 6/2018, pp. 48-70.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., y ORTEGA BERNARDO, J., «El sector público local. Los servicios públicos locales», *Tratado de Derecho Local* (2021).

- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO, L., «Formas de gestión de los servicios públicos locales», *Tratado de Derecho Económico Local* (2017).
- MARAGALL GARRIGOSA, C., «Envejecimiento: modelos de vivienda y convivencia en el contexto demográfico actual», en *Retos científicos, jurídicos y sociales relacionados con el envejecimiento en Cataluña y en España*, *Transjus Working Papers Publications, Working Paper*, núm. 6/2018
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, T. y DÍAZ PÉREZ, B., «El desarrollo de nuevos servicios de proximidad para la atención de las personas mayores que viven en zonas rurales», *Tema clave*, IMSERSO (disponible *online*: [envejecimiento.csic.es](http://envejecimiento.csic.es)), pp. 1-20
- NAVARRO GÓMEZ, C., «Los gobiernos locales ante la crisis de la COVID: innovación y resiliencia», *Blog IDL-UAM*, 21 de mayo de 2020.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Las competencias como paradigma de la autonomía local», *Justicia Administrativa*, núm. especial, 2000, pp. 34 y ss.
- ORTEGA BERNARDO, J., «La interrelación entre servicios sociales y mercado en USA, especialmente en los servicios a mayores: la aplicación del derecho de la competencia a las organizaciones sin ánimo de lucro», en DÍEZ SASTRE, S., y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, (en prensa) 2020.
- *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons (2014).
- PASTOR MERCHANT, F., «Las subvenciones municipales para mayores», en DÍEZ SASTRE, S., y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, (en prensa) 2020.
- PINILLA, V., AYUDA, M., Y SÁEZ, L., «Rural depopulation and the migration turnaround in mediterranean Western Europe: A case study of Aragon», *Journal of Rural and Community Development*, 3(1), (2008).
- PRESNO LINERAS, M., «Estado de alarma por Coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, marzo-abril 2020, pp. 54 a 65.
- PRIETO ROMERO, C., «Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 9, IDL-UAM, Marcial Pons, 2012, pp. 97-126.
- RAMOS GALLARÍN, J. A., «Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, IDL-UAM (2010), pp. 195-219.
- RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho Local*, 7.<sup>a</sup> edición, Thomson-Cívitas, 2014.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, S., «Los ajustes razonables en la decisión sobre dónde viven los mayores», en DÍEZ SASTRE, S., y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., (Dir.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi, (en prensa) 2020.
- *La administración del estado social*, Marcial Pons (2007).
- SALVADOR CRESPO, M., «Los servicios sociales como paradigma de los cambios operados en el sistema competencial al amparo de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», en Tudela, J. y Kölling, M., (Coord.), *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, (2015), pp.105-145.
- TOSCANO GIL, F., «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (2014), pp. 285-320.

- VAQUER CABALLERÍA, M., «El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 32 (2015), pp. 121-154.
- VELASCO CABALLERO, F., «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», en Rodríguez de Santiago, J. M., y Díez Sastre, S. (Coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons (2012), pp. 95-135.
- «Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final», *Anuario de Derecho Municipal 2016*, núm. 10, IDL-UAM, Marcial Pons, 2017, pp. 23-46.
- «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, IDL-UAM, Marcial Pons, 2013, pp. 23-60.
- «Residencias de mayores y Derecho urbanístico», en Díez Sastre, S., y Rodríguez De Santiago, J. M. (Dirs.), *Ciudades Envejecidas. El derecho y la política local para la protección y cuidado de las personas mayores*, Thomson Aranzadi (en prensa), 2020.
- ZAFRA VÍCTOR, M., «Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local», *¿Un nuevo modelo de gobierno local? municipios, diputaciones y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local (2014), pp. 9-34.