



INDICE

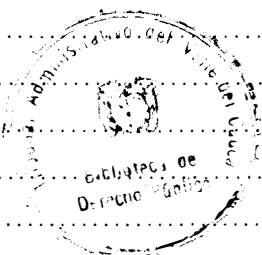
	Pág.
PROLOGO DE D. FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO	17
INTRODUCCION	29
PRIMERA PARTE	
IDEAS GENERALES SOBRE LA ACCION SOCIAL PUBLICA	35
CAPITULO I. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA ACCION SOCIAL PUBLICA	37
1. Concepto de Acción Social pública	39
A. Cuestiones terminológicas	39
B. Concepto de asistencia social	40
a) El concepto en la doctrina	40
b) El concepto en el derecho positivo	43
c) El concepto en la doctrina del Tribunal Constitucional	44
d) El concepto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades.....	46
e) Noción que se obtiene del tratamiento de la información que precede.....	47
C. Concepto de servicios sociales y bienestar social	47
a) Sentido que aquí se da a las expresiones servicios sociales y bienestar social	47
b) El concepto en la doctrina	48
c) El concepto en el derecho positivo	50
d) Noción que se obtiene del tratamiento de la información que precede.....	53

D.	La equivalencia de los conceptos asistencia social, servicios sociales y bienestar social desde la óptica jurídico-administrativa. Su sustitución por el de Acción Social	54
a)	Posturas doctrinales	54
b)	Postura que aquí se mantiene	55
E.	Concepto y contenido de lo que aquí denomino Acción Social. . . .	58
F.	Consideración de la Acción Social como mecanismo asistencial público diferente y separado de la Seguridad Social. Consecuencias	62
a)	El problema en la doctrina	62
b)	Posición que aquí se mantiene	66
2.	Naturaleza de la Acción Social Pública	68
A.	Breve excurso sobre la teoría de las formas de actividad administrativa	68
B.	La Acción Social: ¿Forma de actuación administrativa o título habilitante?	70
CAPITULO II. ANTECEDENTES Y REGULACION ACTUAL		73
1.	Apunte para un estudio histórico del tratamiento que el poder público ha dado al problema de la pobreza y la marginación social	75
A.	Metodología	75
B.	Pobreza y marginación social en el Renacimiento. Su tratamiento por Vives, Domingo de Soto, Juan de Robles y Castillo de Bovadilla	76
C.	Pobreza y marginación social durante la Ilustración. Su tratamiento en la Novísima Recopilación	79
D.	La beneficencia en la Administración liberal	81
a)	La legislación sobre beneficencia del siglo XIX	81
b)	La idea de la beneficencia pública en algunos de los iniciadores del Derecho Administrativo: Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera, Colmeiro y Santamaría de Paredes	89
E.	El tránsito del siglo XIX al XX	92
F.	Desde los primeros años del siglo XX hasta la Constitución de 1978	94
a)	El primer tercio de siglo. La aparición de los seguros obligatorios	94
b)	La Segunda República	97
c)	El régimen de Franco	98
a')	La expansión de los sistemas de previsión social	98
b')	El desarrollismo y la Administración prestacional. La aparición de la Asistencia Social	100
c')	Especial referencia a la legislación de vagos y maleantes	105
G.	A modo de balance provisional	106

2. Regulación actual	107
A. La Acción Social en los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos	107
a) La Asistencia social en la Constitución de 1978	107
b) Legislación de ámbito estatal	110
c) Legislación regional	111
B. Una cuestión polémica: ¿Puede el Estado legislar en una materia como ésta, en que la Constitución no le atribuye, de manera expresa, competencia?	115
a) La regla de supletoriedad como medio de articulación de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos. Ideas generales	115
b) El problema en la doctrina	119
c) La solución de la legislación madrileña y el intento de corrección por vía de Decreto	122
d) Posición que aquí se mantiene	123
C. Algunas precisiones complementarias sobre la articulación de ordenamientos y normas	126
a) Los ordenamientos locales	126
b) Grupos normativos y bloques normativos	127
c) Las Leyes regionales de Acción social como cabecera de sus correspondientes grupos normativos	131
D. La Acción Social y el derecho de la Comunidad Europea	132

CAPITULO III. PRINCIPIOS INFORMADORES DE LA ACCION SOCIAL 135

1. Introducción	137
2. Titularidad pública	137
3. Descentralización	144
4. Participación ciudadana	148
5. Planificación	153
6. Coordinación. ¿Principio o resultado?	155
7. Prevención	158
8. Igualdad e integración	159
9. Otros principios	166
A. Universalidad	166
B. Globalidad	167
C. Solidaridad	167
D. ¿Subsidiariedad de la iniciativa privada?	168



CAPITULO IV. FUNDAMENTO DE LA ACCION SOCIAL	169
1. Introducción	171
2. El Estado social	171
A. Breve referencia a su caracterización	171
B. Algunas instituciones propias del Estado social.....	174
3. El Estado social y los derechos sociales en nuestra Constitución	175
4. Los principios rectores de la política social	179
A. Significado	179
B. Consecuencias	183
5. Algunos aspectos del ámbito actual de los derechos sociales	187
A. Universalidad de los derechos prestacionales	187
B. Irreversibilidad, en lo razonable, de las conquistas sociales	189
C. Globalidad o generalidad de las prestaciones sociales	192
D. Recapitulación	194

SEGUNDA PARTE

LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE ACCION SOCIAL	195
---	-----

CAPITULO V. SUJETOS DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE ACCION SOCIAL	197
1. Cuestiones previas	199
2. Sujetos prestadores: Administraciones actuantes y distribución de competencias entre las mismas	200
A. Administración del Estado	200
a) ¿Puede realizar funciones de administración y ejecución en esta materia?	200
b) Ministerio de Asuntos Sociales	205
c) Seguridad Social	207
d) El Defensor del Pueblo. Remisión	208
B. Administración regional	208
a) Competencias de los gobiernos autonómicos	208
b) Organización burocrática	210
C. Administración local	214
a) El municipio como columna vertebral de la organización de la Acción Social pública	214
b) Marco legislativo de la Acción Social a desarrollar por las entidades locales	217

c) Competencias de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares	220
d) Competencias de los Municipios	223
D. Administración institucional	229
a) La personificación de establecimientos de beneficencia: una tradición	229
b) El Instituto Nacional de Servicios Sociales	231
c) Organismos Autónomos de las Administraciones regionales ..	232
3. Sujetos destinatarios	235
A. Colectivos o sectores de actuación	235
a) Población, en general	235
b) Familia	239
c) Infancia y juventud	241
d) Tercera edad	244
e) Minusválidos	246
f) Drogadictos	250
g) Delincuentes y ex-reclusos	251
h) Mujer. Discriminación por razón de sexo	253
i) Minorías étnicas	255
j) Pobres y mendigos	256
B. Algunas observaciones sobre la precedente clasificación	257
a) Superación de la marginalidad física	257
b) Sectorización y especialización de la Acción Social	257
c) Olvido del pobre tradicional en favor de la marginación especializada.....	258
d) Equiparación de la heteromarginación y automarginación.....	259

CAPITULO VI. OBJETO DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE ACCION SOCIAL

1. La prestación como objeto de la relación	263
2. Modalidades prestacionales de Acción Social	267
A. Por los sujetos o colectivos a que se dirigen	267
a) Servicios sociales generales o comunitarios	267
b) Servicios sociales especializados	273
B. Por la finalidad de las prestaciones	276
a) Promoción	276
b) Prevención	277
c) Asistencia	279
d) Rehabilitación.....	280
C. Por la forma	281
a) Prestaciones económicas	281
b) Prestaciones técnicas	284

CAPITULO VII. POSICION DE LA ADMINISTRACION EN LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE ACCION SOCIAL 287

1. La actuación de la Administración como constitutiva de una relación jurídico-administrativa	289
2. Acción de planificación	292
3. Acción limitadora	294
A. Consideraciones generales	294
B. Actividad autorizadora y de prohibición	296
C. Tutela y protectorado de asociaciones y fundaciones	297
4. Acción sancionadora	302
5. Acción de fomento	305
A. Consideraciones generales	305
B. La subvención	306
a) Régimen jurídico	306
b) Práctica subvencional	309
6. Acción de prestación positiva	311
A. La Administración responsable de la eficaz gestión de los servicios prestacionales	311
a) La opción por la gestión directa	312
b) La opción por la gestión indirecta	314
B. El concierto administrativo como técnica de gestión	316
a) La concertación en el Derecho Administrativo	316
b) En particular, la concertación en la legislación de acción social	321
c) Naturaleza y encuadre actual de esta técnica de gestión	323
7. La financiación de los programas, servicios y prestaciones de acción social	325

CAPITULO VIII. LA POSICION DEL DESTINATARIO EN LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE ACCION SOCIAL 329

1. El derecho a las prestaciones en materia de Acción Social	331
A. Notas introductorias. La tutela judicial de los derechos sociales ..	331
B. El derecho al establecimiento de servicios y prestaciones de acción social.....	335
C. El derecho al uso y disfrute de los servicios y prestaciones existentes.....	338
D. Derechos de los usuarios de centros y servicios de acción social	340
E. El papel del Defensor del Pueblo en la tutela de los derechos a las prestaciones sociales	343

2. Los deberes en la relación jurídico-administrativa de Acción Social ...	346
A. Notas introductorias	346
B. Los deberes de los usuarios de los centros y servicios de acción social.....	347
CAPITULO IX. EXTINCION DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE ACCION SOCIAL	349
1. Introducción	351
2. Causas relativas al sujeto	352
3. Causas relativas a los servicios y prestaciones	352
4. Causas relativas a la forma	353
5. Causas relativas al contenido	353
COMPLEMENTARIO	
LA INICIATIVA PRIVADA DE INTERES SOCIAL	355
CAPITULO X. ENCUADRAMIENTO DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA ACCION SOCIAL	357
1. La relación público-privado en la Constitución	359
2. La colaboración público-privado en las Leyes de Acción Social	364
3. La titularidad y gestión privada de servicios y prestaciones de acción social	369
4. Necesidad de un marco jurídico-administrativo que institucionalice las relaciones Administración-iniciativa privada	371
CONCLUSIONES	375
BIBLIOGRAFIA	383

