

La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo

ANTONI VILÀ

Licenciado en Derecho y doctor en Pedagogía. Universidad de Girona¹

Resumen: Este trabajo se refiere a la legislación de servicios sociales autonómicos y, por ello, se justifica en primer lugar la existencia de este ámbito, su composición y sus características principales. A continuación se realiza un análisis comparado de las diez leyes autonómicas de servicios sociales promulgadas durante el periodo 2006-2011, por considerar que éstas normas inician una nueva generación con aportaciones muy significativas, centradas en el reconocimiento y garantía de los derechos, tanto los relativos al acceso a los servicios y prestaciones, como los derechos y deberes que corresponden a los destinatarios. Se ponen de relieve los principales aspectos de las leyes, especialmente los principios de universalidad y de autonomía, así como los instrumentos técnicos (carteras/catálogos de servicios) y financieros (presupuestos ampliables y otras medidas) previstos para garantizar los derechos. El resultado pone de relieve que se trata de un proceso abierto y desigual y muestra un contenido amplio y complejo, que inicia el camino hacia el reconocimiento de derechos subjetivos a los servicios sociales, que la grave situación de crisis económica puede poner en peligro.

Palabras clave: Servicios sociales, derechos subjetivos, carteras y catálogos, legislación autonómica, análisis comparado.

Title: The new generation of regional law of social services (2006-2011): a comparative analysis.

Abstract: This work refers to the autonomous social services law and, therefore, is justified in the first place the existence of this area, its composition and its main features. The following is a comparative analysis of the ten social service regional legislation enacted during the period 2006-2011, considering that these standards begin a new generation with very significant contributions, he focused on recognition and guarantee of rights, both on access to services and benefits such as the rights and duties that correspond to the recipients. It highlights the main aspects of the laws, especially the principles of universality and autonomy as well as technical tools (portfolios/ service catalogs) and financial (expandable budgets and other measures) intended to guarantee rights. The result shows that this is an open and uneven and shows a broad and complex content, which begins the road to recognition of individual rights to social services, that the serious economic crisis may put in danger.

Keywords: Social Services, individual rights, portfolios, catalogs, regional legislation, comparative analysis.

1. INTRODUCCIÓN²

Servicios sociales autonómicos

A pesar de que el término servicios sociales es relativamente nuevo (Aleján, C. y García Serrano, 1999,77), muchas de las

actividades de ayudas personal, que se concretan en prestaciones y otras actividades, ambas de carácter técnico, formalizadas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales (Casado, 2007: 36)³ son muy antiguas. En este trabajo nos referiremos a los servicios sociales que surgen a partir de la Constitución Española (CE), es decir del nuevo Estado social, democrático, de

1. Profesor de la Universitat de Girona, Pl. Sant Domènec, 9, 17071, Girona, telf. 972 418001; antoni.vila@udg.edu

2. Este trabajo completa otros de anteriores que abarcaban periodos más reducidos y/o tenían objetivos más específicos (Vilà, 2009a, 2009b, y 2010)

3. El Diccionario internacional de Trabajo Social y Servicios Sociales (Lucas y Campo, 2010:127) define los servicios sociales como el "conjunto de actividades, órganos y prestaciones que tienen como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procuran sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, y al servicio de lo cual proveen prestaciones individuales y otras colectivas, unas y otras de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes privados y públicos".

derecho y autonómico (arts 1 y 2 CE), impulsados por las nuevas Comunidades Autónomas (CCAA). Recordemos que, desde el punto de vista competencial, la CE no reservó al Estado ninguna competencia en esta materia (art. 149)⁴; este planteamiento posibilitó que las CCAA asumieran en sus Estatutos de Autonomía (EA) la competencia exclusiva en esta materia y que, favorecidos por las transferencias, los pusieran en marcha de una forma rápida y novedosa. La excepción fueron los servicios sociales de la Seguridad Social que siguieron el régimen competencial del artículo 149.1.17^a CE (“Legislación Básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”), aunque, en la práctica, esta cuestión apenas ha incidido en el nuevo modelo, ya que el Estado ha ejercido escasamente dicha competencia (Casado, 2008: 547).

Las CCAA se erigieron pues en constructoras de los nuevos servicios sociales⁵, creando 17 sistemas. Consideramos que no existe realmente un sistema de servicios sociales español, ya que, a pesar de las remarcables similitudes conceptuales y organizativas que establecen las legislaciones autonómicas en la materia, se aprecian también diferencias significativas, como veremos al analizar las nuevas leyes.

El inicio de este proceso podemos situarlo en la proposición de Ley de servicios sociales que presentó el Grupo Socialista al Parlamento de Cataluña en febrero de 1981, que –a pesar de no ser admitida a trámite– influyó en el contenido y la forma de muchas de las leyes autonómicas (Rubiol y Vilà, 2003: 140). No obstante, la primera ley aprobada fue la del País Vasco al año siguiente y a continuación todas las demás CCAA legislaron sobre la materia hasta que Cantabria culminó el proceso una década más tarde⁶. Consideramos que este modelo autonómico inicial tiene ciertos fundamentos comunes formados por una confluencia de planteamientos técnicos y un consenso político alcanzado principalmente durante la transición, que se reflejaron en las citadas leyes de servicios sociales.

Después de estas leyes (1982-1992), Galicia inició en 1993 las “segundas leyes” de servicios sociales que fue seguida por otras CCAA y que consideramos que no introducían modificaciones substantivas relevantes suficientes como para poder denominarlas propiamente como una segunda generación (Guillen y Vilà, 2007: 148)⁷.

A pesar de los avances experimentados por los sistemas de servicios sociales, desde finales del siglo pasado, en los ámbitos académicos, profesionales, gestores y asociativos se empezó a cuestionar determinados aspectos substantivos, especialmente los relacionados con la debilidad del derecho a los servicios sociales, el carácter universal, los derechos y deberes de los usuarios, las responsabilidades familiares o la financiación como garantía de dichos derechos. Asimismo, se cuestionaron determinados asuntos organizativos, como la eficacia de la estructura funcional y territorial, la distribución de competencias entre las administraciones, el papel de las entidades privadas o la coordinación y coherencia del propio sistema.

Todos estos debates propiciaron ciertos consensos en torno a la necesidad de perfeccionar los servicios sociales (Casado y Fantova, 2007), mediante el reconocimiento y garantía de los derechos y la mejora de la eficiencia del sistema. Estas nuevas normas empiezan a aprobarse con el nuevo siglo y muy especialmente a partir del año 2006. (Guillen y Vilà, 2007: 148 y ss). (Ver tabla 1).

Componentes de la legislación de servicios sociales

La aprobación de las leyes de servicios sociales constituyó la base jurídica de los nuevos modelos, sin embargo, también desde otros ámbitos estatales y autonómicos, se promulgaron otras leyes que establecieron derechos y deberes y regularon servicios y prestaciones de servicios sociales.

Este conjunto normativo, abundante y complejo, que conforma actualmente la legislación de servicios sociales puede clasificarse en cuatro grupos: a) Estatutos de autonomía; b) Leyes autonómicas de servicios sociales; c) Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD); d) otras leyes sectoriales o específicas que regula en aspectos concretos de servicios sociales. En la tabla 2 se recoge las leyes aprobadas durante el periodo estudiado, las cuales se comentan brevemente a continuación, excepto las leyes de servicios sociales que trataremos en la segunda parte de este trabajo.

a) Estatutos de Autonomía

En los primeros EA se observan pocas referencias explícitas

4. En cambio la CE se refiere, como posible competencia autonómica, a un término próximo, la asistencia social (art. 148.1.20^a), que “dejando a un lado lo institucional [...] el campo material o de actuación de la asistencia social de los años sesenta coincidía básicamente con los servicios sociales” (Casado y Guillen, 2001: 62) y que en la práctica dicho término ha sido fagocitado por los servicios sociales, que en varios textos legales se citan conjuntamente: “asistencia y servicios sociales” (Vilà, 2011: 24).

5. La primera referencia legislativa explícita en España a los servicios sociales la encontramos en la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, que propició la creación de los servicios sociales del sistema de Seguridad Social.

6. Desde el Estado también se contribuyó, mediante el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales (1987), que con la intención inicial de substituir en la medida de lo posible a ausencia de una ley estatal, intentó establecer una línea de cooperación y colaboración interadministrativa (Administración General del Estado, CCAA y administraciones locales) para garantizar, mediante convenios programa, a todos los ciudadanos la igualdad de condiciones de acceso a unas prestaciones básicas (información y orientación, prevención e inserción social, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, red de atención a servicios sociales municipales).

7. Algunos autores no coinciden con esta división y se refieren a tres generaciones de leyes (Bayarri y Fillat, 2011: 65).

TABLA 1: CRONOLOGÍA DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES (1982-2010)

| LEYES INICIALES | | SEGUNDAS LEYES | | LEYES DE SEGUNDA GENERACIÓN | |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| AÑO | COMUNIDAD AUTÓNOMA | AÑO | COMUNIDAD AUTÓNOMA | AÑO | COMUNIDAD AUTÓNOMA |
| 1982 | Euskadi | 1993 | Galicia | 2006 | Navarra |
| 1983 | Navarra | 1996 | Euskadi | 2007 | Cantabria, Cataluña |
| 1984 | Madrid | 1997 | C. Valenciana | 2008 | Galicia, Euskadi |
| 1985 | Murcia, Cataluña | 2002 | La Rioja | 2009 | Islas Baleares, Aragón, La Rioja |
| 1986 | Castilla-La Mancha | 2003 | Asturias, Madrid, Murcia | 2010 | Castilla-La Mancha, Castilla y León |
| 1987 | Islas Baleares, Aragón, Asturias, Extremadura, Canarias, Galicia | | | | |
| 1988 | Andalucía, Castilla y León | | | | |
| 1989 | C. Valenciana | | | | |
| 1990 | La Rioja | | | | |
| 1992 | Cantabria | | | | |

Fuente: elaboración propia

a los servicios sociales, en cambio en los nuevos encontramos disposiciones substantivas, relativas al derecho a los servicios sociales (la inclusión de los derechos y deberes de las personas es una de las novedades más destacables de los nuevos EA)⁸. Por otra parte reiteran y concretan la competencia exclusiva en esta materia. Además tratan de otras cuestiones generales

que inciden en los servicios sociales, como la ordenación territorial o la distribución de competencias intra-autonómicas.

Estas reformas estatutarias en profundidad que comentamos se iniciaron en 2006 y hasta la fecha se han aprobado siete EA⁹. (ver tabla 2)¹⁰.

TABLA 2: LA NUEVA LEGISLACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

| AÑO | ESTATUTOS DE AUTONOMÍA REFORMADOS | NORMATIVA DE SERVICIOS SOCIALES | | |
|------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA | LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES | OTRAS LEYES ESTATALES Y AUTONÓMICAS |
| 2006 | C. Valenciana Cataluña | LAPAD | Navarra | Materias: – Derechos extranjeros – Responsabilidad penal menores – Protección infancia – Violencia de genero – Igualdad mujeres y hombres – Etc. |
| 2007 | Islas Baleares, Andalucía Aragón, Castilla y León | | Cantabria, Cataluña | |
| 2008 | | | Galicia, País Vasco | |
| 2009 | | | Aragón, Islas Baleares, La Rioja | |
| 2010 | | | Castilla-La Mancha, Castilla y León | |
| 2011 | Extremadura | | | |

Fuente: elaboración propia

8. Con la excepción del EA de Extremadura, que se limita a remitir a los derechos constitucionales y otros de previstos en la legislación.

9. Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril; Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; Islas Baleares: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo; Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril; Castilla y León: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre; Extremadura: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de febrero.

10. Para ampliar este apartado ver A. Vilà, 2009, b: 38-92.

b) LAPAD: impacto en los servicios sociales autonómicos

La LAPAD se refiere básicamente a servicios sociales, esta fue una opción escogida por el legislador frente a otras de carácter más transversal, especialmente las de carácter sociosanitario¹¹. Otra decisión, se refiere al título competencial elegido, ya que el artículo 149.1.1º CE (garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes) habilita al Estado sólo para establecer las “condiciones básicas”, en cambio otras alternativas posibles¹², como la inclusión de estos servicios y prestaciones en la Seguridad Social¹³ le hubiera permitido determinar la “legislación básica y el régimen económico”, (art. 149.1.17ª CE).

Esta ley estatal para la promoción de la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia impactó con fuerzas en los sistemas autonómicos de servicios sociales, especialmente en los puntos siguientes: a) titulares: establece unas nuevas normas de acceso a los servicios y prestaciones para este colectivo (residir en territorio español durante cinco años, dos anteriores a la solicitud; condiciones especiales para los menores de tres años); b) acceso: introduce por primera vez en los servicios sociales con carácter general el “derecho subjetivo”¹⁴ de acceso a los servicios y prestaciones económicas mínimas garantizadas; c) derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia: incluye un amplio listado, algunos de carácter general y otros de específicos para estas personas que se sobreponen a los establecidos en las leyes de servicios sociales; d) principios: remarca e introduce algunos de nuevos como la personalización de la atención, la prioridad de permanencia en el entorno, la transversalidad, la colaboración de los servicios sociales y sanitarios y con la iniciativa privada, especialmente el tercer sector, la cooperación interadministrativa y la integración de las prestaciones en las redes de servicios sociales autonómicos; e) organización: crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y el Consejo Territorial (CT) al que atribuye importantes competencias, que sustrae al ámbito autonómico; f) prestaciones y ayudas: por primera vez establece un catálogo de servicios en el ámbito de los servicios sociales –que no presenta muchas novedades destacables en relación a los servicios que ya disponían las CCAA–, a los que atorga un carácter prioritario; también establece prestaciones económicas para determinadas situaciones que han de incorporarse y ajustarse a las previstas en la normativa autonómica; g) financiación: supone para las CCAA, una nueva fuente de in-

gresos (el primer nivel mínimo está garantizado por la Administración General del Estado –AGE–, el nivel acordado es a cargo de la AGE y la CA y un posible nivel adicional financiado por la CA), una carga (la aportación anual de la CA debe ser igual a la que efectúa la AGE para el nivel mínimo y el acordado) y un riesgo (las aportaciones de la AGE para los convenios con las CCAA para el nivel acordado finaliza el año 2015), por otra parte no concreta las aportaciones de las administraciones locales y establece el principio de participación del usuario en los costos de los servicios, en función del tipo de servicio y de su capacidad económica; h) infracciones y sanciones: establece un régimen específico que no coincide con los establecidos en las leyes de servicios sociales.

Como se deduce de los aspectos comentados el impacto ha sido significativo y exige ajustes técnicos, jurídicos, organizativos y financieros importantes para encajar en los sistemas autonómicos los preceptos de la LAPAD. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los efectos son parciales, ya que no afectan a todos los destinatarios de servicios sociales, solo a las personas en situación de dependencia, cuestión que puede comportar algún riesgo para la igualdad de todos los colectivos destinatarios.

c) Otras leyes

Como se ha señalado, otras leyes generales o sectoriales tratan también de los servicios sociales e inciden en los sistemas autonómicos. Podemos referirnos, en primer lugar, a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que en su artículo 14 trata del derecho a Seguridad Social y a los servicios sociales y establece que los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles, y cualquiera que sea su situación administrativa tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. No existe en España una regulación general del nivel de “prestaciones sociales básicas” y, por tanto, dependerá de las legislaciones autonómicas determinar su contenido.

Otra norma que debe tenerse en cuenta, entre otras, es la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores¹⁵, cuyo contenido sustantivo y procedimental afecta a los servicios sociales, pues la ejecución

11. Aunque las propuestas sociosanitarias para algunos deben aplicarse con prudencia, para evitar la medicalización de la dependencia y que las personas en situación de dependencia acaben asumiendo un papel pasivo y “paciente” (Fuente y Calvillo, 2009: 63-64)

12. Estos aspectos competenciales fueron objeto de intensos debates políticos y jurídicos, tanto durante su tramitación parlamentaria como durante su aplicación.

13. La inclusión en la Seguridad Social hubiera podido realizarse en la modalidad contributiva o no contributiva y asignando la gestión a las CCAA.

14. Consideramos que el derecho subjetivo a un servicio o prestación debe cumplir los siguientes requisitos: a) establecimiento y regulación del servicio o prestación; b) concreción de los requisitos de acceso (condiciones personales, situación de necesidad protegida, etc.); c) garantía de los recursos necesarios y de una financiación segura y suficiente; d) legitimación para recorrer en vía administrativa y judicial en defensa de derecho.

15. Modificada por la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre.

de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes es competencia de las Comunidades Autónomas y señala, asimismo, que dichas entidades públicas llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley (art. 45). También afecta la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que establece en su artículo 19 el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de violencia de género. Esta norma en la práctica regula el contenido, los principios e incluso aspectos organizativos y otros relacionados con la financiación de los servicios sociales autonómicos, que deben tenerse en cuenta.

Desde las CCAA también se ha aprobado leyes para determinados colectivos (por ejemplo infancia, familia, víctimas de violencia de género, etc.) o ámbitos (rentas mínimas, vivienda, etc.) que afectan a los servicios sociales y algunos de cuyos preceptos forman parte, igualmente, de la legislación en esta materia.

2. LAS NUEVAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES (2006-2011)

Las precisiones del apartado anterior ayudan a situar las leyes de servicios sociales en este nuevo contexto legislativo, en el que conforman el núcleo central. El estudio comparado de los rasgos más significativos de los textos de las diez leyes aprobadas a partir del año 2006¹⁶ (ver tabla 1 y 2), permite identificar los aspectos comunes y los específicos más significativos.

a) Objetivos

El objetivo básico común de estas normas se centra en garantizar el derecho de acceso a los servicios sociales, mediante la atribución del derecho subjetivo a todos o algunos servicios y prestaciones, el establecimiento del principio de universalidad y la regulación de un sistema organizativo para hacerlos efectivos.

b) Titulares

En general las leyes analizadas distinguen entre los españoles, los otros ciudadanos de la Unión Europea y los nacionales de terceros países, excepto el País Vasco y Castilla-La Mancha que se refieren a personas empadronadas y personas residentes, res-

pectivamente. En algunas CA (por ejemplo Cataluña y Aragón) parecen más restrictivas las leyes de servicios sociales que los EA reformados, ya que éstos se refieren simplemente a "personas". En todo caso, los extranjeros gozan de los derechos establecidos en la ya comentada Ley 4/2000, sobre derechos de los extranjeros y su integración social.

c) Derecho subjetivo

Todas las nuevas leyes se refieren al derecho subjetivo a las prestaciones y servicios, por ejemplo las leyes de Navarra, Cantabria, Cataluña y Castilla-La Mancha se refieren explícitamente a la naturaleza de derecho subjetivo de las prestaciones *garantizadas*, que las leyes de Galicia y Castilla y León denominan *esenciales* y que las configuran como un derecho exigible; las demás prestaciones no serán garantizadas y las normas se refiere a ellas como *prestaciones normalizadoras* (Galicia), *prestaciones de acceso condicional* (Castilla-La Mancha) o *prestaciones no esenciales* (Castilla y León). Las leyes del País Vasco¹⁷ y de La Rioja no hacen esta distinción y todas las prestaciones y servicios son de derecho subjetivo si reúnen los requisitos exigidos. No obstante debemos señalar que todas las leyes dejan pendiente la concreción de los servicios y prestaciones, la determinación de su naturaleza y los requisitos de acceso a los correspondientes catálogos o carteras que se establezcan reglamentariamente.

d) Derechos y deberes

Todas estas normas que analizamos amplían y consolidan los derechos y deberes de los usuarios de los servicios y de los perceptores de prestaciones. Alguna ley, como la catalana, además de determinar los derechos y deberes en general, establece los correspondientes a los usuarios de centros residenciales y de día. Por otra parte, algunas de estas normas (por ejemplo Navarra, Cataluña, el País Vasco, Castilla-La Mancha) incluyen los derechos y deberes específicos de los profesionales que trabajan en los servicios sociales.

En relación al contenido, en general, además de reiterar los derechos y libertades fundamentales o referirse a algunos en concreto (dignidad, no discriminación), merecen una mención especial el derecho a la autonomía y otros relacionados, como el de información (accesible, adaptada, comprensible) o los referentes a la toma de decisiones. Asimismo, se señala el derecho a un

16. Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre de Servicios sociales de Navarra; Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y Servicios Sociales; Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña; Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia; Ley 12/2008 de servicios sociales del País Vasco; Ley 4/2009, de 11 de junio de servicios sociales de las Islas Baleares; Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; Ley 14/2010, de 16 de diciembre de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

17. Además de las "prestaciones propias" del sistema incluidas en el catálogo que establece la Ley de servicios sociales del País Vasco se refiere a las "prestaciones complementarias" de transporte, alojamiento, manutención, lavandería, limpieza y otras que se establezcan reglamentariamente, que deben orientarse al logro de los objetivos propios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (art. 14.5) que no tienen a priori el carácter de derecho subjetivo.

plan de atención individual y familiar, a servicios de calidad, continuados y de urgencia¹⁸ o a la asignación de un profesional de referencia.

También han ampliado y concretado los deberes, incluyendo además de los tradicionales (cumplir las normas de los establecimientos, el respeto y tolerancia y colaboración, utilización de las instalaciones de forma responsable, pagar el precio que corresponda), otros de relacionados con la intervención social y la actitud proactiva, como cumplir los acuerdos, comparecer ante la administración cuando sea citado, atender las indicaciones el personal, participar en el proceso de mejora, autonomía e inserción, destinar la prestación a su finalidad. En caso de incumplimiento, la ley catalana establece un régimen específico de infracciones y sanciones para los usuarios y beneficiarios de servicios sociales.

Los derechos de los profesionales que regulan específicamente algunas de las normas autonómicas citadas son complementarios de los atribuidos por la legislación laboral y se refieren al acceso a la información y orientación inicial, la formación profesional continuada o disponer de los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones. Sus obligaciones muchas veces son correlativas de los derechos de los usuarios, ya que a menudo son los profesionales los responsables de satisfacerlos (por ejemplo, el respeto a su autonomía e intimidad, ser tratados con respeto, dignidad y sin discriminación, informarles de forma completa y comprensible) y, en otros supuestos, constituyen deberes propios de la profesión (respetar los términos de la intervención y poner en conocimiento de los responsables las irregularidades y anomalías observadas).

e) Principios

No se observan discordancias importantes entre los principios que establecen las distintas leyes; muchos son mera reproducción de los incluidos en las leyes anteriores, algunos otros son novedosos. A continuación se señalan y comentan algunos de los principios más significativos:

- Principios básicos: universalidad, igualdad, equidad, prevención, normalización e integración.
- Responsabilidad pública en la determinación de las políticas, la planificación y la ordenación del sistema; algunas leyes reservan a la gestión pública directa algunos servicios básicos o estratégicos, como la valoración, la acogida y el acceso a los servicios y, en general, todas las que supongan ejercicio de autoridad¹⁹.

- Igualdad: se señala en todas las leyes, aunque en general no se disponen dispositivos operativos para hacerla efectiva, con algunas excepciones, como Navarra que establece que se garantizarán unas prestaciones mínimas homogéneas para todo el territorio.
- Atención centrada en la persona: todas estas normas proclaman la promoción de la autonomía y la atención personalizada, así como la participación individual y colectiva que requiere este modelo; sin embargo este principio no se refleja siempre en las disposiciones relativas a los catálogos/carteras de servicios.
- Estructura organizativa y territorial: fundamentada en los principios organizativos de planificación, coordinación y cooperación y de eficiencia y eficacia, así como en los principios territoriales de proximidad, subsidiariedad y descentralización.
- Gestión: mixta (público-privada), aunque con distintas intensidades, algunas leyes señalan la preeminencia pública (por ejemplo la ley del País Vasco, establece la prioridad de la gestión pública, pero junto a la iniciativa social, también en sentido parecido Cantabria y Aragón, esta última señala que promoverán el incremento de la oferta pública y aseguraran su utilización óptima con carácter previo a la aplicación de formas de gestión directa); otras normas, reservan algunos espacios al sector público, pero se muestran más favorables a la participación del sector privado, especialmente al de iniciativa social.

f) Calidad

Uno de los rasgos más característicos y coincidentes de las nuevas normas es la presencia de la calidad²⁰ y su carácter obligatorio, tanto al sector público como al privado, aunque en algunas (por ejemplo Aragón y Castilla-La Mancha) parece que los criterios podrán ser diferentes según se trate de entidades privadas integradas o no en el sistema de responsabilidad pública. Por su parte, Cantabria exige la evaluación interna periódica a todo tipo de centros y entidades y a los centros residenciales de más de cien plazas les impone un sistema de gestión de la calidad certificado por un organismo acreditado. En Navarra se utiliza como una medida de fomento, ya que sirve para priorizar la concesión de subvenciones y la homologación a las entidades que consigan el nivel de calidad. En cuanto al contenido es destacable la importancia que conceden algunas leyes (por ejemplo Cataluña

18. La Ley de Castilla-La Mancha regula específicamente la urgencia social y garantiza el acceso a un alojamiento temporal de emergencia.

19. El País Vasco reserva, entre otras, las prestaciones de acceso y primera acogida de los demandados y las asociadas a la coordinación del caso; Cataluña la valoración de las situaciones de necesidad para el acceso a los servicios sociales; Aragón los internamientos no voluntarios; Cantabria la gestión prestaciones económicas; Castilla-La Mancha dedica un artículo a concretar en detalle las prestaciones y actuaciones públicas.

20. La Rioja aprobó una norma específica en este tema: Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales.

e Islas Baleares) a la calidad de las condiciones laborales y en otros casos (por ejemplo Castilla y León) a la satisfacción de los usuarios.

g) Sistema de servicios sociales

Se mantiene el sistema de servicios sociales público o de responsabilidad pública, que actúa en forma de red y cuya gestión es mixta (público-privada), aunque con diversas intensidades, como ya se ha comentado. En relación a la estructura funcional, en los dos niveles habituales, se observan algunos cambios significativos en la denominación, contenido y ordenación, como veremos a continuación.

- Un primer grupo de CCAA (Navarra, Cantabria, Cataluña, Aragón, Castilla-La Mancha) mantienen la estructura tradicional, con algunas diferencias en las denominaciones.
- Galicia divide los servicios sociales comunitarios en básicos (vía normal de acceso a los servicios sociales, de carácter local, abierto y polivalente) y en específicos (desarrollan programas y gestionan centros orientados a colectivos con problemáticas identificadas y singulares); en sentido parecido, la ley de las Islas Baleares incorpora la misma subdivisión al primer nivel.
- La Ley del País Vasco mantiene los dos niveles, pero con una denominación y contenido diferentes; los servicios sociales de atención primaria son los que posibilitan el acceso al sistema y deben atender las necesidades relacionadas con la autonomía, la inclusión social y las situaciones de urgencia o desprotección social, con particular incidencia en la prevención, y que se garantizaran desde los servicios sociales municipales, y los servicios sociales de atención secundaria que atienden las necesidades derivadas de las situaciones de exclusión, dependencia o desprotección, que se garantizan desde los servicios sociales forales y, en algún caso, desde el ámbito autonómico.
- La Rioja estructura el sistema en un Primer Nivel (servicios sociales generales o comunitarios, que prestan atención social a toda la población en su entorno más próximo de convivencia) y un Segundo Nivel (servicios sociales especializados, que se prestan para todo el territorio autonómico), cada uno de estos dos niveles tiene dos modalidades: atención primaria (primer contacto de los usuarios con el sistema) y atención secundaria (requiere valoración técnica y puede generar una intervención más específica).

- La Ley de Castilla y León estructura el sistema, a partir de los equipos, en un Primer nivel (Equipos de Acción Social Básica), en un Segundo nivel (Equipos Multidisciplinares Específicos) y en otro para las otras estructuras organizativas funcionales.

La organización territorial depende en gran medida de las características geográficas, de las estructuras demográficas y de las demarcaciones políticas de cada CA, que en general se hallan muy condicionadas por el minifundismo municipal español²¹ y el sistema competencial local, establecido en la Ley de Bases del Régimen Local que obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes a la prestación de servicios sociales.

Las diez CCAA estudiadas podemos agruparlas según sean uniprovinciales (Navarra, Cantabria, La Rioja y las Islas Baleares) o pluriprovinciales (Cataluña, Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, con la peculiaridad de los territorios históricos del País Vasco). En general se estructuran en dos niveles, aunque las denominaciones y características son distintas:

1. En los casos de Navarra, Cantabria, Castilla-La Mancha se denominan *zonas básicas* (demarcaciones para la atención primaria) y *áreas* (agrupación de zonas básicas).
2. La Rioja establece un primer nivel, con una *zona básica* (constituida por un municipio, por una parte o por varios, que deben disponer como mínimo de un trabajador social por cada 4.000 h.) y la *demarcación* (agrupación de dos o más zonas básicas); de forma parecida Castilla y León crea un primer nivel (*zona de acción social*), un segundo nivel (*áreas de acción social*), con la posibilidad de instaurar otra división territorial por razones de necesidades específicas.
3. Cataluña y Aragón efectúan una relación directa entre los niveles funcionales y los territoriales, estableciendo las *áreas básicas* (servicios sociales básicos o servicios sociales generales, respectivamente) y los *ámbitos para la prestación de servicios especializados*²², teniendo como referencia en ambos casos a los ayuntamientos y las comarcas.
4. En el País Vasco la estructura territorial sigue el criterio competencial: *municipal* (solos o agrupados), *foral* (para cada territorio histórico) y *autonómico* (territorio de la CA).
5. La insularidad condiciona la estructuración de las Islas Baleares, por ello, constituye las *zonas básicas* (prestación servicios sociales comunitarios, la población no debe de superar los 20.000 h.), las *áreas* (prestación de servicios sociales especializados, la población a atender no puede

21. España dispone de 8.108 municipios, 7.792 de los cuales no alcanzan los 20.000 habitantes.

22. En Cataluña los ámbitos para la prestación de los servicios sociales especializados se establecen para una población de 50.000 habitantes.

superar los 100.000 h.) y las islas (comprenden las áreas de cada isla).

6. La ley gallega difiere la estructuración territorial al Mapa de servicios sociales.

Para la coordinación de los servicios y la cooperación interadministrativa estas nuevas leyes crean órganos específicos integrados por las Administraciones públicas responsables (gobiernos locales y autonómicos): Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales de Navarra, que además de las funciones de coordinación se le asigna la de asegurar unas prestaciones mínimas homogéneas en todo el territorio; el Consejo de Coordinación del Bienestar Social de Cataluña; el Consejo de Coordinación del Bienestar Social de las Islas Baleares y la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales, en la que participen el gobierno autonómico y los consejos insulares; la Comisión Interdepartamental de servicios sociales e inclusión social de Galicia; el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales de Aragón; el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales del País Vasco; la Comisión de Cooperación Interadministrativa de Castilla-La Mancha; y la Comisión de Cooperación Interadministrativa de Castilla y León. En conjunto parece observarse una tendencia hacia un sistema de administración más cooperativa.

h) El catálogo/cartera de servicios sociales

La introducción del concepto de derecho subjetivo y su aplicación a los servicios sociales exige una mayor precisión en la determinación de los servicios y prestaciones, en la regulación de los requisitos de acceso y la determinación de las características de las prestaciones y servicios. Estas concreciones eran además necesarias para poder establecer los costes y asegurar la financiación.

En el ámbito de los servicios sociales se disponía de poca experiencia en el manejo de derechos subjetivos y en la elaboración de los catálogos/carteras, por ello, se recurrió básicamente a las tipologías de servicios sociales existentes y también se adoptó como referente la cartera de servicios mínimos del Sistema Nacional de Salud. Las leyes de servicios sociales no detallan propiamente las catálogos/carteras o lo hacen parcialmente, por ejemplo la ley catalana no especifica la cartera, tan solo la configura y remite su concreción a la vía reglamentaria y las demás leyes las regulan sólo en parte: las leyes de Navarra, Cantabria y Aragón incluyen una cartera de servicios mínimos, la ley de las Islas Baleares establece la cartera básica y la de Castilla-La Mancha se refiere a las prestaciones técnicas y económicas garantizadas y las mínimas de acceso condicionado. La norma gallega enumera los diferentes

tipos y la de Castilla y León se refiere a las prestaciones esenciales y finalmente las leyes del País Vasco y de La Rioja establecen y relacionan los servicios y prestaciones del catálogo, pero dejan su concreción a la cartera, que se aprobará reglamentariamente. Así pues en todos los casos se precisa de desarrollo reglamentario para su perfección.

Del estudio de las carteras promulgadas a partir de las nuevas leyes de servicios sociales, se constata, por una parte, un enfoque centrado en los servicios y prestaciones económicas²³ y, por otra, se observa –además de la confusión entre servicios y centros– una gran compartimentación de servicios, una minuciosidad reguladora y una falta de flexibilidad para adaptarse a las situaciones personales y familiares. Consideramos que este modelo se estableció a partir de buscar la coincidencia del catálogo/cartera con la tipología de condiciones materiales y funcionales y con los módulos de financiación. Este planteamiento de triple coincidencia resulta muy forzado tratándose de cuestiones de naturaleza muy distinta, posiblemente hubiera sido más operativo separar las tres materias para que cada una siguiera su propia lógica.

Por otra parte, debemos recordar, que el citado modelo autonómico de catálogos/carteras puede colisionar con algunos de los principios que proclaman las propias leyes de servicios sociales, como los de autonomía, que requiere una gran variedad y ductilidad de los servicios para posibilitar la elección, de integralidad de las intervenciones y su continuidad, e incluso puede llegar a impedir la personalización de los servicios y prestaciones.

i) Competencias

La distribución del quantum competencial entre las administraciones públicas autonómicas depende de la configuración territorial y de las tendencias descentralizadoras de cada CA. En todas ellas, al Gobierno autonómico se le atribuyen las concernientes a la determinación de las políticas, la planificación y coordinación general, la ordenación, el control y la inspección, así como el régimen de infracciones y sanciones. Para el estudio de las variedades que se presentan en esta cuestión se han clasificado las CCAA en cuatro categorías, en torno a las cuales comentamos a continuación las peculiaridades más significativas:

1. Uniprovinciales (Navarra, Cantabria, La Rioja).

El reparto competencial en estos casos es más simple, ya que sólo existen dos niveles: el autonómico y el municipal. A los ayuntamientos, solos o mancomunados, se les atribuye comúnmente las funciones de detección de necesidades, programación de ac-

23. A pesar de que alguna Ley, como la de La Rioja, en su preámbulo señala que el centro y eje de la cartera es el ciudadano.

tuaciones en el su territorio, creación, mantenimiento y gestión de servicios del primer nivel y de los especializados propios, así como la capacidad para establecer los programas y actuaciones que considere necesarios en su territorio.

2. Uniprovincial insular (Islas Baleares).

En el reparto competencial balear ocupan un lugar destacado las islas y sus gobiernos, a los que la ley les atribuye competencias importantes: por ejemplo en la planificación para la cobertura de necesidades, mediante la elaboración de planes y programas estratégicos y sectoriales; ejercer la potestad reglamentaria; implantar sistemas de información, coordinación y control de las actividades; facilitar asistencia técnica y asesoramiento a los municipios y a los servicios sociales comunitarios, desarrollar servicios sociales especializados; crear, organizar y gestionar centros o servicios de carácter insular o supramunicipal y las prestaciones económicas; registrar, autorizar e inspeccionar entidades, centros y servicios y fomentar la participación ciudadana. Además, el gobierno autonómico para tomar determinadas decisiones (por ejemplo, establecer planes estratégicos y sectoriales, determinar la cartera de servicios sociales autonómicos, y los criterios y estándares mínimos de calidad, etc.) ha de coordinarse con los gobiernos insulares, a través de la Conferencia Sectorial de servicios sociales.

3. Pluriprovinciales (Cataluña, Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León)

La estructuración territorial catalana es muy compleja y tal vez excesiva, si tenemos en cuenta su extensión y población. La multiplicidad de niveles de administración exige distribuir competencias entre el gobierno autonómico, los ayuntamientos y los entes locales de nivel intermedio, que está constituido por las diputaciones –o los consejos de vejería²⁴– y los consejos comarcales, además del Área Metropolitana de Barcelona y otras que pueden construirse voluntariamente como las mancomunidades o consorcios. Asimismo, el ayuntamiento de Barcelona dispone de un régimen especial (Carta Municipal) con una atribución específica de competencias en servicios sociales.

La Ley de servicios sociales de Galicia atribuye competencias al gobierno autonómico y a los ayuntamientos en términos semejantes a los expuestos con carácter general. Un aspecto a remarcar son las competencias que atribuye a las diputaciones provinciales para la prestación de los servicios sociales comunitarios

básicos en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. Por otra parte, la citada ley autoriza a la Junta para la creación de la Agencia Gallega de servicios sociales, a la que faculta para ejercer potestades administrativas en el marco del cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas de servicios sociales.

La norma aragonesa sigue la tradicional comarcalización y asigna importantes competencias al ente responsable de este nivel: análisis de necesidades y elaboración del plan comarcal, programas y catálogo; gestión de los servicios sociales generales; creación, mantenimiento y gestión de los centros comarcales de servicios sociales; cobertura de situaciones sociales básicas en situaciones de emergencias y gestión de ayudas urgentes; elaboración de informes para la autorización, la apertura, la modificación o el cierre de los centros sociales de la comarca.

La Ley de Castilla-La Mancha reparte las competencias entre la Junta, el Consejo de gobierno, la consejería, los ayuntamientos y las diputaciones. El aspecto más peculiar es la actuación subsidiaria que otorga a la Administración autonómica en los municipios cuyos ayuntamientos tengan menor capacidad de gestión para el desarrollo de los servicios sociales de atención primaria y no tengan obligación de prestarlos. En cambio, la Ley de Castilla y León adopta otra opción, que parece más acorde con las funciones de las diputaciones provinciales, y señala que éstas ejercerán sus competencias en los municipios con menos de 20.000 habitantes; previendo, asimismo, competencias para las comarcas.

4. Pluriprovincial. Territorios históricos del País Vasco

El País Vasco se divide en tres territorios históricos (Arava-Alava, Bizkaia y Gipuzkoa) –que coinciden con sus provincias y cuya diputaciones forales tienen asignado tradicionalmente un papel importante– y los municipios. La división competencial se efectúa entre estos dos niveles y el gobierno autonómico de una manera clara y sencilla; así, las competencias para la provisión de servicios se efectúa de la forma siguiente: a) nivel municipal: los ayuntamientos han de proveer los servicios de atención primaria, excepto la teleasistencia que corresponde al gobierno autonómico; b) nivel foral: las diputaciones han de proveer los servicios sociales de atención secundaria, excepto los de acción directa asignadas al gobierno autonómico; c) nivel autonómico: el gobierno ha de proveer la gestión directa de la teleasistencia, los servicios de información y orientación de la infancia desprotegida y a las víctimas de violencia doméstica, el punto de encuentro familiar y el servicio integral de mediación familiar.

24. Estaba previsto que estos entes territoriales, establecidos en el nuevo EA, debían substituir a las diputaciones provinciales. La aplicación de estos preceptos está actualmente en suspenso hasta que no se produzca la modificación de la normativa estatal que permita dicha sustitución. (Ley 4/2011, del 8 de junio, de modificación de la ley 30/2010, del 3 de agosto, de vejerías).

j) Iniciativa privada

Todas las leyes analizadas se refieren al sector privado y distinguen según tengan o no ánimo de lucro, denominando a las primeras mercantiles y a las otras sociales. También regulan la acción voluntaria y la ayuda mutua. Asimismo, distinguen entre las actividades de la iniciativa social –también denominadas en algunas leyes “tercer sector”– las que realizan como representantes de los afectados y usuarios de las que efectúan como proveedores de servicios, facultándolas en el primer caso a intervenir en los órganos y canales de participación y en el segundo supuesto se disponen algunas medidas de fomento y ciertas preferencias.

Las leyes exigen que para poder prestar servicios sociales se disponga de la correspondiente autorización y que se inscriban en un registro específico, y en su funcionamiento deberán respetar los derechos de los usuarios y cumplir los requisitos materiales, funcionales y de calidad, y someterse a los controles e inspecciones de la administración. También prevén la posibilidad de que formen parte de las redes de los sistemas de servicios sociales públicos o de responsabilidad pública, previa acreditación y concertación con la administración autonómica competente.

k) Participación

Se detecta en varias de las leyes que comentamos un interés en profundizar la participación cívica, mediante la apertura de nuevos espacios que faciliten la implicación de la ciudadanía en los servicios sociales, ya sea mediante la forma representativa tradicional o mediante nuevas modalidades de participación democrática directa en las deliberaciones y en la toma de decisiones.

Estas normas establecen la participación en tres niveles: a) general (Consejo Navarro de Bienestar Social; Consejo Asesor de Servicios Sociales de Cantabria; Consejo General de Servicios Sociales de Cataluña; Consejo Gallego de Bienestar Social²⁵, Consejo Vasco de Servicios Sociales; Consejo Aragonés de Servicios Sociales, Consejo de Servicios Sociales de las Islas Baleares; Consejo Riojano de Servicios Sociales; Consejo Asesor de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León), de estos consejos dependen consejos sectoriales para colectivos y temas específicos; b) local, que pueden ser a nivel de provincia, municipio, isla, comarca o mancomunidad; c) centros o servicios, que han de disponer de mecanismos de participación democrática de los afectados o, en su caso, de sus representantes legales.

En todos los casos citados, se mantiene la participación de carácter representativo, con la participación de las administraciones, los agentes sociales, las entidades de ámbito general (asociaciones

de vecinos, de barrio, etc.) y específicas de los usuarios de los servicios sociales (personas mayores, personas con discapacidad, etc.), de los proveedores de servicios, de los profesionales, etc.; siempre con funciones consultivas y asesoras. Las funciones atribuidas se centran generalmente en las materias y actividades siguientes: examen y elaboración de informes previos –preceptivos y no vinculantes– sobre proyectos normativos, planificaciones, proyectos, la creación y actualización de los catálogos/carteras de servicios, etc. Asimismo, tienen capacidad deliberativa sobre las cuestiones que les sometan a consideración y para efectuar propuesta para la mejora de los servicios.

Sin embargo, algunas leyes introducen otras forma de participación (Navarra) o incluyen los procesos de participación (por ejemplo Cataluña, País Vasco, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León). La ley catalana define los procesos de participación como los que de una forma integral se refieren a la planificación, la gestión y la evaluación de los servicios sociales y señala las tres fases que deben comprender: a) fase de información, en la cual se informa a los ciudadanos del proyecto; b) fase de debate ciudadano, mediante el cual se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen sus propuestas; y c) fase de retorno, en la que se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación.

i) Financiación

La efectividad de los derechos sociales no es posible sin asegurar la financiación, la eficiencia del sistema y su sostenibilidad. Este aspecto, clave en todos los derechos sociales, no se tuvo suficientemente en cuenta en las primeras leyes de servicios sociales, y no se incluyeron los dispositivos jurídicos y económicos suficientes para garantizar los derechos. Las nuevas leyes son conscientes de la importancia de estos aspectos, por ello, todas establecen la obligación de las administraciones públicas de aportar los recursos necesarios para asegurar los derechos reconocidos, mediante las consignaciones presupuestarias necesarias y, algunas leyes (Navarra, Cantabria, Cataluña, Aragón, Islas Baleares) otorgan a los créditos presupuestarios destinados a la financiación de las prestaciones garantizadas (de derecho subjetivo) el carácter de *ampliables*.

Estas normas señalan como fuentes de financiación generales los recursos procedentes de los presupuestos públicos (estatales, autonómicos, locales), aportaciones de los usuarios y de las entidades privadas. También recurren a otras fuentes, como los ingresos derivados de las herencias intestadas (Navarra, Cataluña, Castilla y León), de las obras sociales de las cajas de ahorros (Cataluña, Castilla y León) o de porcentajes de los presupuestos de

25. La ley de servicios sociales de Galicia prevé además un órgano específico, la Mesa Gallega de servicios sociales para la participación institucional de los agentes sociales.

las obras públicas financiadas total o parcialmente por la CA y organismos autónomos (Cantabria, 0,5 %).

Para la financiación del primer nivel de servicios sociales, estas leyes se refieren en general a formulas de cofinanciación entre la administración autonómica y la local, mediante convenios plurianuales. En algunos casos se concreta el contenido mínimo y los porcentajes de las aportaciones; por ejemplo, algunas leyes señalan que la aportación del gobierno autonómico no podrá ser inferior al 50 % del coste de los servicios (Navarra), de los programas establecidos por la ley (Islas Baleares) o de los equipos profesionales (Aragón); en Cataluña el porcentaje es del 66 % del coste de los equipos de servicios sociales básicos, de los programas, de los proyectos, de la atención domiciliaria y de la teleasistencia; la ley de Castilla y León establece que corresponde al gobierno autonómico la financiación del 100 % del personal técnico de los Centro de Acción Social (CEAS), el 90 % del modulo de ayuda a domicilio y del soporte a la convivencia y participación y el 65 % de los módulos derivados de las prestaciones de sensibilización y promoción de la solidaridad, soporte informal, prevención, ayudas económicas de emergencia o urgencia social, acogida de urgencia y teleasistencia.

La financiación del segundo nivel no se presenta de forma tan detallada; algunas leyes aprovechan para reafirmar la obligación de las administraciones competentes de financiar las prestaciones de servicios garantizados. En relación a las infraestructuras, algunas normas (por ejemplo Navarra, Islas Baleares) señalan que los gobiernos autonómicos las promoverán y financiarán de acuerdo con la planificación, y la mayoría de las leyes mantiene que las administraciones locales y, en algunos casos las autonómicas, deben facilitar el suelo y las infraestructuras de urbanización (por ejemplo Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha y Castilla y León, ésta última se refiere sólo a los municipios con una población superior a 5.000 e inferior a 20.000 habitantes).

En relación a las aportaciones de los usuarios, las normas analizadas establecen los criterios para calcular sus aportaciones y remiten para mayores concreciones a los catálogos/carteras. Para la aplicación de los citados criterios se establecen algunos conceptos (precio público, precio de referencia, tasa; capacidad económica del usuario, patrimonio, vivienda habitual, cantidad de libre disposición; unidad familiar; exenciones, bonificaciones o deducciones) y principios básicos (nadie podrá quedar excluido de los servicios por insuficiencia de recursos o que no se puede condicionar la prioridad o el trato a la aportación económica). Un aspecto importante en las nuevas leyes es la tendencia que se observa de referirse exclusivamente al "usuario" o "beneficiario" y no tener en cuenta a los familiares obligados a la prestación de alimentos ni a otras per-

sonas implicadas, como hacían algunas leyes anteriores. No obstante algunas de estas normas se refieren a ellos en determinados supuestos; por ejemplo, la ley vasca considera a los familiares cuando forman parte de la unidad de convivencia y dependen económicamente del beneficiario y también cuando a efectos del pago de los servicios incluyen a las personas favorecidas por transmisiones patrimoniales a título gratuito por el usuario en los cinco años anteriores a la solicitud del servicio; la ley cántabra tiene en cuenta también dichas ganancias derivadas de alienaciones patrimoniales obtenidas por el mismo solicitante en los últimos cinco años y, por otra parte, al referirse a las bonificaciones señala que se atenderá a las circunstancias económicas del usuario y de la "unidad familiar".

Asimismo, en varias leyes persiste el llamado "reconocimiento de deuda"²⁶, por ejemplo en las leyes del País Vasco, de Aragón y de Cantabria, esta última regula detalladamente cuando procede exigir dicha deuda. Por otra parte, la norma vasca regula los casos en que la persona no dispone de ingresos suficientes para el pago de los servicios, pero posee un patrimonio (excluye la vivienda habitual), previendo la posibilidad de acordar formulas alternativas de pago; también la Ley gallega se refiere a estas formulas alternativas y la de Castilla-La Mancha, en sentido más amplio, faculta para utilizar cualquier modalidad contractual que derive de la obligación del pago de la aportación que le pueda corresponder al usuario, con cargo a sus bienes que puedan ser objeto de donación, venta o herencia.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Desde el punto de vista formal, estas breves referencias evidencian la abundante y creciente variedad y complejidad de la legislación en esta materia y la necesidad de considerar conjuntamente toda la normativa que afecta a cada CA, con el fin de realizar estudios y análisis que faciliten la interpretación conjunta de los textos y permitan detecten las posibles disfunciones y contradicciones que se puedan presentar en algunos casos.

La normativa analizada pone de relieve los importantes y significativos cambios experimentados en la legislación de los servicios sociales, tanto en los aspectos substantivos como organizativos, que tienen como eje el reconocimiento y garantía de derechos, especialmente la introducción del derecho subjetivo, y la potenciación de los principios de autonomía y universalidad.

Para la efectividad del derecho subjetivo, las nuevas leyes regulan con mayor precisión los temas relacionados con la financiación. Por otra parte, reducen o excluyen de las obligaciones del copago a los familiares. Asimismo, establecen el catálogo o cartera de servicios sociales, que describen las prestaciones, es-

26. Podemos definir el reconocimiento de deuda como el compromiso que se genera con la administración pública cuando la persona usuaria de un servicio del sistema de servicios sociales no abona la totalidad de la aportación económica que le corresponde.

tablecen los requisitos de acceso y las condiciones de uso de los servicios y prestaciones. Estos instrumentos y algunas de las normas de desarrollo presentan una gran compartimentación y un reglamentarismo que pueden conllevar en su aplicación efectos negativos sobre algunos de los principios básicos, como la autonomía y capacidad de decidir o a la personalización de los servicios. Esta rigidez y concreción de las prestaciones y servicios dificulta su adaptación a las situaciones de cada caso concreto²⁷.

La estructuración de los sistemas de servicios sociales ha experimentado cambios significativos, especialmente en los aspectos funcionales y, por otra parte, mantiene el carácter mixto (público-privado) de gestión, delimitando el espacio de gestión directa pública y concediendo ciertas preferencias a la iniciativa social. Las nuevas leyes enfatizan en la calidad de los servicios del sistema.

Para terminar, debemos señalar que la situación descrita nos presenta un proceso abierto y diverso, cuyos avances deben desarrollarse inmensos en una situación de crisis socioeconómica grave. La diversidad que muestra la comparación de la normativa –frecuente en estados descentralizados, como el español– son motivo de continuos debates en torno a la igualdad, que deberían avanzar hacia la consecución de acuerdos técnicos y políticos que, respetuosos con el estado autonómico, permitieran la determinación de unas prestaciones comunes mínimas de servicios sociales y la concreción de las fuentes de financiación.

Para terminar, debemos considerar que las leyes analizadas fueron gestadas en una etapa de bonanza económica y deben desarrollarse en un contexto de crisis financiera y de graves déficits presupuestarios que generan dificultades para su despliegue, derivando, en algunos casos, hacia un *abstencionismo reglamentario* y, en otros, en *recortes* de los derechos recientemente aprobados.

Esta nueva situación plantea cuestiones relevantes entorno al debilitamiento de los derechos sociales e incluso sobre el cambio del modelo logrado con tanto esfuerzo durante las últimas cuatro décadas. Se trata de una etapa en ciernes y resulta difícil vislumbrar el camino que va a seguir, pero los primeros signos que se aprecian son preocupantes. Si analizamos las normas estatales relativas a las medidas referentes a la reducción del déficit público²⁸ observamos, entre otras, disposiciones que afectan a

la LAPAD (retraso en la puesta en marcha de las prestaciones para la dependencia moderada, aplazamientos en las percepciones, etc.), a la familia (supresión de determinadas prestaciones) o a los jóvenes (derogación de la renta de emancipación).

También desde el ámbito autonómico se han tomado medidas, en primer lugar Cataluña, a través de la Ley de presupuestos del 2010, eliminó la naturaleza de derecho subjetivo de algunas prestaciones (rentas mínimas de inserción y determinadas ayudas por hijos) y, posteriormente, mediante la denominada *Ley ómnibus*²⁹, modificó algunos aspectos puntuales de diversas leyes, entre ellas la de servicios sociales, la de derechos y oportunidades de la infancia y la adolescencia, la de políticas de juventud o la de vivienda. Otras CCAA adoptaron igualmente decisiones que afectan a los servicios sociales, como por ejemplo La Rioja que modifica la Ley de servicios sociales³⁰ para eliminar la ratio mínima de *un trabajador social por cada 4.000 personas* o la Región de Murcia que ha creado una *tasa*³¹ *por solicitud de reconocimiento o revisión de grado de dependencia* y otra para *solicitud de reconocimiento, revisión o certificación de grado de discapacidad*. Sin embargo, consideramos que el caso más significativo de estos cambios lo hallamos en Castilla-La Mancha que, sólo un año después de la aprobación por unanimidad de la Ley de servicios sociales, presenta un proyecto de ley³² que modifica aspectos substanciales, que afectan, entre otras, a las responsabilidades, derechos subjetivos y universalidad (todas las prestaciones sociales serán subsidiarias de las obligaciones familiares), a la financiación (posibilita el pago de tasas para la valoración de la dependencia, establece el copago en servicios que eran gratuitos –los centros de día, las estancias nocturnas y la ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia–, pago a las residencias privadas solo de las plazas ocupadas) y a la participación (se limita la participación social).

Nos hallamos, pues, en un momento incertidumbre y de cambios importantes, ante los cuales algunos agentes sociales y diversos movimientos,³³ plataformas y entidades cívicas³⁴ han reaccionado con fuerza para evitar el debilitamiento de los derechos sociales, especialmente en estos momentos que emergen numerosas y graves necesidades. Deberemos estar atentos al cariz que tomen los acontecimientos a tenor de las políticas y disposiciones que vayan adoptándose.

27. Imposibilitaría la aplicación del modelo de "atención integral centrada en la persona", que parecen propugnar estas leyes, ya que el citado modelo se define como la atención que se dirige a la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y el bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva (Rodríguez, 2006, y 2010).

28. Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

29. Ley 10/2011, del 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

30. La Rioja. Ley 7/2011, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012.

31. Artículo 7, apartado cuatro y cinco, de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia. Las cuotas por cada solicitud de valoración o de revisión de la dependencia es de 30 € y para el reconocimiento y revisión del grado de discapacidad de 20 € y 10 € por solicitud de certificación del grado de discapacidad.

32. Artículo 30 del Proyecto de Ley de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías, expediente 08/PL-00005 (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16 de enero de 2012).

33. Movimiento 15M, que surge del Foro "Democracia real, ya".

34. En el ámbito de los servicios sociales: *Ni un pas enrere, Manifiesto para la Defensa del Sistema Público de Servicios Sociales*, Asociación Estatal de directores y gerentes de servicios sociales, Red canaria en defensa del sistema público de servicios sociales, Fórum Social Català, Ni un paso atrás. Castilla-La Mancha, Caritas, Cruz Roja o la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN).

BIBLIOGRAFIA

- Alemán, C. y García Serrano, M. (1999). *Fundamentos de Bienestar Social*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Bayarri, V. y Fillat, Y. (2011). *Derechos y Servicios Sociales. Por un Sistema de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*. Madrid: CERMI
- Casado, D. (2008). "Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza y marginación social; y exclusiones y desigualdades de su acción protectora". En Arriba, A. (coord.) (2008): *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: Fundación Foessa, pp. 535-609.
- Casado, D. y Guillén, E. (2002). *Manual de Servicios Sociales*. Madrid: CCS.
- Fuente, Y. M^a de la, y Calvillo, M. (2009). "Productos de apoyo y calidad de vida. Situación actual y retos para el futuro inmediato". En Fuente, Y. M^a de la (coord.) *Situaciones de dependencia y derecho a la autonomía: una aproximación multidisciplinar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Guillen, E. y Vilà, A. (2007). "Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales". En Casado, D. y Fantova, F. (coord.) (2007): *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*. Madrid: Fundación Foessa, pp. 147-175
- Imsero (2004). *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*. Madrid: Imsero.
- Lucas, F. de y Campo, Elisa del, dir. (2010). *Diccionario internacional de Trabajo Social y Servicios Sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Rodríguez Rodríguez, Pilar (2006): "El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia" (Informe 87/2006). Madrid: Fundación Alternativas.
- Rodríguez Rodríguez, Pilar (2010). "La atención integral centrada en la persona". Madrid: Informes Portal Mayores, n^o 106. [Fecha de publicación: 04/11/2010].
- Vilà, A. (2009, a). "La pobreza y la exclusión en la nueva legislación de servicios sociales". En Jaraiz, G. (coord.) (2009): *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Madrid: Fundación Foessa.
- Vilà, A. (2009, b). *Tendencias de las nueva legislación de los Servicios Sociales*. Madrid: EAPN España.
- Vilà, A. (2010) "Los cambios legislativos en materia de servicios sociales (2000-2009)". En Casado, D. (coord.) *Leyes de servicios sociales del siglo XXI*. Madrid: Fundación Foessa, pp. 17-48.
- Vilà, A. (2011). *Serveis socials. Aspectes històrics, institucionals i legislatius*. Barcelona: UOC.