



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI

L'ORGANITZACIÓ I LA PRESTACIÓ DELS SERVEIS SOCIALS DE BASE LOCAL A LA CATALUNYA DE LA POSTCRISI

Maria Victòria Forn i Fernández

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

Maria Victòria Forns i Fernández



**L'organització i la prestació
dels serveis socials de base local
a la Catalunya de la postcrisi**

Tesi doctoral



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social

Tarragona

2020

Maria Victòria Forns i Fernández

L'organització i la prestació dels serveis socials de base local a la Catalunya de la postcrisi

Tesi Doctoral

Dirigida pel Dr. Joan Josep Pujadas Muñoz
Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona
2020



DEPARTAMENT D'ANTROPOLOGIA, FILOSOFIA I TREBALL SOCIAL

Avinguda de Catalunya, 35
Edifici D2 tercera planta
43002 Tarragona
Tel. +34 977 55 9748

e-mail: sdantro@urv.es
www.antropologia.urv.cat

FAIG CONSTAR que la tesis doctoral de Maria Victòria Forns i Fernández titulada “L’organització i la prestació dels serveis socials de base local a la Catalunya de la postcrisi”, s’ha realitzat sota la meua direcció. Per tal que tingui els efectes oportuns signo aquest document a Tarragona, el dia divuit de maig de l’any dos mil vint.

Director de la tesi doctoral



Dr. Joan Josep Pujadas Muñoz
Catedràtic d’Antropologia Social i Cultural
Departament d’Antropologia, Filosofia i Treball Social
Universitat Rovira i Virgili



UNIVERSITAT
ROVIRA I VIRGILI

DEPARTAMENT D'ANTROPOLOGIA, FILOSOFIA I TREBALL SOCIAL

Avinguda de Catalunya, 35
Edifici D2 tercera planta
43002 Tarragona
Tel. +34 977 55 9748

e-mail: sdantro@urv.es
www.antropologia.urv.cat

Tarragona, 18 de maig de 2020

A qui correspongui,

La present carta és per donar el vist-i-plau de la tesi doctoral de la Sra. Maria Victòria Forns i Fernández titulada “L’organització i la prestació dels serveis socials de base local a la Catalunya de la postcrisi” de la qual en sóc el Director.

Es tracta d’una tesi per compendi d’articles publicats en diferents revistes indexades al Web of Science, Scopus, Carhus Plus, Dialnet, Latindex, ERIHPlus i MIAR entre d’altres. En aquest sentit, és una tesi que respon als estàndards d’investigació de qualitat

Dr. Joan Josep Pujadas Muñoz
Catedràtic d’Antropologia Social i Cultural
Departament d’Antropologia, Filosofia i Treball Social
Universitat Rovira i Virgili



DOCTORAT EN ANTROPOLOGÍA
I COMUNICACIÓ
Universitat Rovira i Virgili

Dolors Comas d'Argemir, secretària de la Comissió Acadèmica del programa de doctorat en Antropologia i Comunicació,

CERTIFICO:

Que en la reunió de la Comissió Acadèmica del dia 12 de març de 2020, es va aprovar la presentació de la tesi doctoral per compendi de publicacions de la doctoranda Ma. Victòria Forns Fernández.

I perquè així consti, signo aquest certificat.

Tarragona, 11 de maig de 2020

Maria Dolors
Comas
D'Argemir
Cendra - DNI
37645918R
(AUT)

Firmado digitalmente por Maria
Dolors Comas D'Argemir Cendra - DNI
37645918R (AUT)
Nombre de reconocimiento (DN):
c=ES, o=Universitat Rovira i Virgili,
2.5.4.97=VATES-Q9350003A,
ou=Treballador públic de nivell alt
d'autenticació, sn=Comas D'Argemir
Cendra - DNI 37645918R,
givenName=Maria Dolors,
serialNumber=IDCES-37645918R,
cn=Maria Dolors Comas D'Argemir
Cendra - DNI 37645918R (AUT)
Fecha: 2020.05.12 10:47:41 +02'00'

ÍNDIX

I. AGRAÏMENTS	15
II. PROEMI	17
II.1. Tesi per compendi de publicacions	17
II.2. Informe d'indexacions	18
II.3. Resum	22
III. INTRODUCCIÓ	25
IV. METODOLOGIA	31
IV.1. Hipòtesis	32
IV.2. Objectius generals	32
IV.3. Objectius específics	33
IV.4. Enfocament metodològic	33
IV.5. Fonts d'informació:	35
V. PUBLICACIONS	37
V.1. Article 1. «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. el caso de Catalunya»	39
V.2. Article 2. «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español. análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña»	69
V.3. Article 3. «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona»	103
V.4. Article 4. «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña»	131
V.5. Article 5. «La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento de un Estado del Bienestar en transformación»	153

VI. CONCLUSIONS	189
VI.1. De l'origen, implantació i crisi de l'Estat del benestar a l'Estat espanyol, a la transformació actual	189
VI.2. La construcció d'un nou dret social: el d'accés als serveis socials	190
VI.3. El sistema organitzatiu i competencial dels serveis socials a la Catalunya de la postcrisi, a través del model de prestació territorial basat en la persona des d'una perspectiva local ..	192
VI.4. La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials com a norma que defineix el sistema públic de serveis socials a Catalunya	193
VI.5. La intervenció sectorial i de com s'exerceixen les competències que la legislació social generada durant la crisi i la postcrisi, atribueix a les administracions locals	195
VI.6. La Renda Bàsica a Espanya com a instrument d'un Estat del benestar en transformació. . .	197
VII. PROPOSTES	199
VIII. RECERCA A FUTUR	203
VIII.1. Objectius generals	203
VIII.2. Objectius específics	204
VIII.3. Enfocament metodològic	204
VIII.4. Fonts d'informació	204
VIII.5. Tècniques i instruments de recollida d'informació	205
VIII.6. Pla d'anàlisi	206
IX. FONTS CONSULTADES	207
IX.1. Bibliografia temàtica	207
IX.2. Fonts d'informació jurídiques	221
X. ANNEXOS	225
Annex 1. Article d'A&C <i>Revista de Direito Administrativo & Constitucional</i>	227
Annex 2. Article de la <i>Revista de Direito Econômico e Socioambiental</i>	271
Annex 3. Article de la <i>Revista Sistema</i>	327
Annex 4. Article de la <i>Revista Cuadernos de Derecho local QDL</i>	355
Annex 5. Carta d'acceptació de la <i>Revista de Investigações Constitucionais</i>	393
Annex 6. Matriu de la base de dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics locals	397
Annex 7. Model de qüestionari	435
Annex 8. Model d'entrevista	461

I. AGRAÏMENTS

Vull agrair a totes aquelles persones amb qui he compartit i comparteixo la vida acadèmica i personal, la seva confiança en mi i el seu acompanyament.

He de començar per les meves companyes de l'Àrea de Treball Social i Serveis Socials de la Universitat Rovira i Virgili. Hem fet camí sempre plegades i són moltes les experiències personals i professionals atesorades durant tots aquests anys, amb elles he compartit els inicis de la meva carrera acadèmica, l'arribada a aquesta Universitat, la il·lusió per projectes nous, com el Grau en Treball Social en el marc de l'Espai Europeu d'Educació Superior, el Màster en Innovació en la Intervenció Social i Educativa i el Programa de Doctorat en Treball Social. Hem crescut i hem compartit aquesta experiència vivencial que, sens dubte, no només ha marcat la nostra vida professional; sinó també la personal.

Al Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social, que va obrir les portes a la nostra Àrea i a la possibilitat d'integrar-nos a la universitat pública, de la mà de la Facultat de Ciències Jurídiques a la que s'adscriuria l'Ensenyament de Treball Social d'aleshores. Sense uns i altres la realitat actual de la nostra Àrea i del nostre Grau no hagués estat possible. I sens dubte el pas cap a la Universitat Rovira i Virgili ha estat definitiu per a la gestació d'aquesta tesi. Gràcies a totes les companyes i els companys per la seva generositat, per la seva acollida càlida i per creure sempre en les nostres capacitats de generar projectes acadèmics interessants des de la docència i des de la recerca.

Al Dr. Juanjo Pujadas, catedràtic d'antropologia social, el meu mestre, mentor i guia acadèmic, no només per haver-ho estat mentre cursava els estudis de la Llicenciatura en Antropologia; sinó perquè des de que jo tenia trenta anys ha estat present tant en la meva formació, com en la consolidació de la meva carrera acadèmica. Un home especialment sensible amb el treball social i un gran estudiós dels contextos vulnerables en els que la nostra professió s'exerceix. Un director de tesi pacient, sempre alenador, entusiasta, generós a l'hora de compartir el seu coneixement i el seu temps. Un director alegre, optimista i apassionat per la vida que ha sabut fer fàcil el trajecte compartit en el procés de recerca per a l'elaboració d'aquest treball.

A la Dra. Lucía Casado, al Dr. Endrius Cocciolo i al Dr. Josep Maria Sabaté per les seves orientacions en l'abordatge de l'anàlisi jurídica d'una bona part d'aquesta tesi, i que deriva del meu treball de fi de màster, del Màster en Estudis Avançats i Administració Pública, que es va defensar públicament el setembre del 2018. Ells em van esperar a seguir investigant en aquesta línia, que finalment ha estat l'objecte d'aquesta tesi doctoral.

A les meves amigues incondicionals, a aquelles amb qui comparteixo tantes coses... des de ben petita; a les que la vida gentilment ha posat en el meu camí i hem vist com les nostres famílies creixien i canviaven i totes érem sempre allí i per a tot; a les meves companyes-amigues, «les dones de blanc», amb les qui vaig compartir la meva experiència política i ara simplement comparteixo... la vida. Totes han viscut la meva tesi com si fos també seva. Gràcies per interessar-se per la recerca, pel procés, per celebrar els meus avenços i per acompanyar-me en tot moment.

Al Josep Ramon, per confiar en mi, per estar sempre al meu costat, per il·lusionar-se amb els meus projectes, per animar-me a superar tots els reptes, pel seu acompanyament afectiu i intel·lectual; en definitiva per compartir amb mi els somnis, la família, la vida...

A la nostra filla Alba per ser el motor de tot plegat, el centre dels nostres anhels i l'esperança en el futur.

A la nostra família, que sempre s'entusiasma amb tot allò que engego i viu els meus èxits com a seus i els fracassos com a oportunitats de canvi i de millora.

En definitiva gràcies a la vida perquè ha estat sempre generosa amb mi i amb els qui més estimo.

Tarragona, maig de 2020.

II. PROEMI

II.1. TESI PER COMPENDI DE PUBLICACIONS

Aquesta tesi doctoral, *L'organització i la prestació dels serveis socials de base local a la Catalunya de la postcrisi*, es desenvolupa en la modalitat de compendi de publicacions.

Les cinc publicacions que la conformen són articles acadèmics, quatre dels quals ja han estat publicats en revistes indexades i el cinquè ha estat acceptat en una revista que aconsegueix els requisits pel que fa a la indexació de les publicacions que determina el Programa de Doctorat en Antropologia i Comunicació.

El articles que integren aquesta tesi per ordre de publicació són:

- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 74, octubre - desembre, 2018, pp. 25-66 (41 pàgines), DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046¹.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, setembre - desembre, 2018, pp. 3-54 (51 pàgines), DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24548².
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona», *Sistema*, núm. 257, gener, 2020, pp. 61-84 (23 pàgines)³.

1. *Vid.* annex núm. 1.

2. *Vid.* annex núm. 2.

3. *Vid.* annex núm. 3.

- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», *Cuadernos de derecho local (QDL)*, núm. 52, febrer, 2020, pp. 104-139 (35 pàgines)⁴.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «La garantía de una Renta Básica de Ciudadanía como instrumento de un Estado del Bienestar en transformación», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 2, núm. 2 de maig-agost de 2020, pp. a determinar (48 pàgines).

II.2. INFORME D'INDEXACIONS

En aquest apartat s'analitzen les característiques de les revistes en les que han estat publicats els cinc articles que conformen la tesi doctoral i es realitza un estudi exhaustiu dels índexs de referència de les mateixes.

L'objecte d'aquesta tesi ha estat determinat per diverses causes, com s'analitza posteriorment: el perfil formatiu de l'autora; la seva trajectòria acadèmica com a docent de l'Àrea de Treball Social i Serveis Socials, les línies de recerca i de transferència en l'àmbit de l'acció social i l'experiència política en l'àmbit català i dels ens locals, amb especial interès per les polítiques públiques que s'implementen en els serveis socials i els treballs que la conformen mantenen una línia comuna de coherència.

Aquest fet ha estat possible mercès a la perspectiva inclusiva i plural del Programa de Doctorat en Antropologia i Comunicació de la Universitat Rovira i Virgili (URV) en el qual s'emmarca aquesta tesi doctoral, dirigida pel Dr. Joan Josep Pujadas Muñoz, catedràtic d'antropologia social d'aquesta Universitat.

La llengua escollida per a la redacció dels articles ha estat la castellana, que permet poder fer una difusió i socialització més gran del coneixement i de la contribució científica i amplia les possibilitats de publicar en revistes indexades i d'impacte científic, atès que en llengua catalana són molt exigües.

Les principals línies temàtiques sobre les que versen els diferents articles tenen un component marcadament social i jurídic, que contribueixen a dibuixar els drets socials i el dret d'accés als serveis socials, en particular, la distribució competencial, l'organització administrativa, l'estructura dels serveis socials, el desplegament de les polítiques públiques i el règim jurídic de protecció dels diversos sectors d'intervenció en l'àmbit social. Una altra línia està connectada amb el sistema polític, constitucional i administratiu en base al qual s'articula el model de polítiques de protecció social i de prestació dels serveis socials a les ciutadanes i als ciutadans.

Article 1

El primer article, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», es va publicar al núm. 74 d'octubre - desembre de 2018 d'*A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*.

Revista científica trimestral de l'àmbit de les ciències jurídiques públiques fundada el 1999 per l'*Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar* i vinculada a la seva *Especialização em Direito Administrativo*, amb el suport de l'*Instituto Paranaense de Direito Administrativo* (IPDA) i publicada per l'*Editora Fórum*, que compta amb un rigorós procés d'avaluació i selecció d'originals.

Aquesta revista és una de les més prestigioses en l'àmbit del dret administratiu al Brasil, tal i com ho demostren els índexs de qualitat següents:

4. *Vid.* annex núm. 4.

- Indexació a WEB OF SIENCE (*Emerging Sources Citation Index*), CARHUS PLUS + 2018 (Revistes Científiques de Ciències Socials i Humanitats. Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca), LATINDEX (Sistema Regional de Informació en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal) i a MIAR (*Information Matrix for the Analysis of Journals*).
- Presència en bases de dades de sumaris i continguts, i àmplia difusió per la seva inclusió en catàlegs de biblioteques d'àmbit nacional i internacional: CROSSREF (*Registration Agency of the International DOI Foundation*), ULRICHSWEB (*Ulrich's Periodicals Directory. Global Serials Directory*), RVBI (*Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional*), LU (*Library of Congress, EEUU*), WORLDCAT (*The World's Largest Library Catalog*), BASE (*Bielefeld Academic Search Engine*), DRJI (*Directory or Research Journals Indexing*) i REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), CiteFactor (*Academic Scientific Journals*), ERIHPLUS (*European Reference Index for the Humanities and Social Sciences*), EZB (*Elektronische Zeitschriftenbibliothek*) i a DIADORIM (*Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras*).
- Classificació a CARHUS PLUS + 2018, a la categoria B.
- Fins desembre de 2016 ha estat classificada en el nivell A1 en el sistema Qualis Periódicos a l'Àrea de Dret de la CAPES (*Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior del Ministério da Educação* (MEC) de Brasil), essent la única revista de Dret Administratiu de Brasil classificada com A1 en el sistema. El sistema té els següents nivells: A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 y C, essent A1 el més alt. Des de gener de 2017, està classificada en el nivell A2.
- ICDS (*Secondary Composite Index Broadcasting*) en 2019: 4,8 (MIAR).

Article 2

El segon article, «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», es va publicar al vol. 9, núm. 3 de setembre - desembre de 2018 de la *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*.

Revista científica quadrimestral de l'àmbit de les ciències jurídiques públiques relacionades amb el dret econòmic i socioambiental i més específicament sobre els drets humans, els drets socials, la justícia social i la globalització fundada el 2010 i promoguda pel *Programa de Pós-Graduação em Direito* de la Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).

Aquesta revista és molt destacada en el món socioambiental a Brasil, tal i com acrediten els índexs de qualitat següents:

- Indexació a CARHUS PLUS + 2018 (Revistes Científiques de Ciències Socials i Humanitats. Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca), LATINDEX (*Sistema Regional de Informació en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*) i a MIAR (*Information Matrix for the Analysis of Journals*).
- Presència a bases de dades de sumaris i continguts i àmplia difusió per la seva inclusió en catàlegs de biblioteques d'àmbit nacional i internacional: CROSSREF (*Registration Agency of the International DOI Foundation*), DOAJ (*Directory of Open Access Journals*), DRJI (*Directory or Research Journals Indexing*), ERIHPLUS (*European Reference Index for the Humanities and Social Sciences*), EZB (*Elektronische Zeitschriftenbibliothek*), BASE (*Bielefeld Academic Search Engine*), SHERPA/RoMEO (*Publisher copyright policies & self-archiving. Opening access to research*), BLOOK beta i a DIADORIM (*Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras*).
- Clasificació en CARHUS PLUS + 2018, a la categoria B.

- Des de l'any 2017 es troba classificada en el nivell A2 en el sistema Qualis Periódicos a l'Àrea de Dret de la CAPES (*Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* del Ministério da Educação (MEC) de Brasil).
- ICDS (*Secondary Composite Index Broadcasting*) en 2019: 4 (MIAR).

Article 3

El tercer article, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona», ha estat publicat al núm. 257 de gener de 2020 de la revista *Sistema*.

Revista científica trimestral de l'àmbit de les ciències socials fundada el 1973 per la *Fundación Sistema*, entre les seves finalitats de la qual cal destacar, el foment del coneixement i la difusió de les ciències socials, la promoció de la recerca en les corrents del pensament actual, l'estudi i la investigació en l'àmbit de les ciències socials, històriques i jurídiques és molt destacada a l'Estat espanyol,

Aquesta és una revista molt reconeguda en l'àmbit sociològic, tal i com acrediten els índexs de qualitat següents:

- Indexació a SCOPUS, CARHUS PLUS + 2018 (Revistes Científiques de Ciències Socials i Humanitats. Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca), LATINDEX (*Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*) i a MIAR (*Information Matrix for the Analysis of Journals*).
- Presència a bases de dades de sumaris i continguts i àmplia difusió per la seva inclusió en catàlegs de biblioteques d'àmbit nacional i internacional: IBSS (*International Bibliography of Social Sciences*), PIO (*Periodicals Index Online*), PAIS (*International Public Affairs Information Service*), EBSCO (*Political Science Complete*), WPSA (*Worldwide Political Science Abstracts*), *Sociological abstracts* i DIALNET plus.
- Classificació a CARHUS PLUS + 2018, a la categoria D, a l'àrea general o multidisciplinària; i a CIRC 2020 (Classificació Integrada de Revistes Científiques) a la D.
- Quartil 4 al *SCImago Journal Rank (SCImago Journal & Country Rank)*.
- ICDS (*Secondary Composite Index Broadcasting*) el 2019: 10 (MIAR).

Article 4

El quart article «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», ha estat publicat al núm. 52 de febrer de 2020 de la revista *Cuadernos de derecho local (QDL)*.

Revista científica quadrimestral en l'àmbit de l'administració, el dret i els governs locals creada el 2020 per la *Fundación Democracia y Gobierno Local*, entitat sense ànim de lucre que va ser constituïda a iniciativa de la Diputació de Barcelona, que té per objectiu contribuir i impulsar el coneixement, la recerca, la difusió i l'assessorament en matèria de règim local.

Aquesta és una publicació de referència i de prestigi en l'àmbit local a l'Estat espanyol, tal i com acrediten els índexs de qualitat següents:

- Indexació a CARHUS PLUS + 2010, 2014 y 2018 (Revistes Científiques de Ciències Socials i Humanitats. Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca), IN-RECJ (*Índice de Impacto de las Revistas Españolas de Ciencia Jurídica*), IN-RECS (*Índice de Impacto de las Revistas Españolas de Ciencias Sociales*), RESH (*Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades*), DICE (*Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas*), LATINDEX (*Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*), MIAR

(*Information Matrix for the Analysis of Journals*) i CIRC (Classificació Integrada de Revistes Científiques).

- Presència a bases de dades de sumaris i continguts ISOC (*Internet Society*), DIALNET plus i àmplia difusió per la seva inclusió en catàlegs de biblioteques d'àmbit nacional, REBIUN (*Red de Bibliotecas Universitarias Españolas*) i internacional, WORLDCAT (*The World's Largest Library Catalog*).
- Classificació a CARHUS PLUS + 2018, a la categoria B; i a CIRC 2020, a la D.
- Els darrers índexs d'impacte disponibles són els següents: (IN-RECJ): en 2009, 0,179; i, el 2010, 0,051.
- Segons les últimes dades disponibles, el 2010, es situava en el 3r quartil, posició 18 de 38 (IN-RECJ). Segons dades del *Journal Scholar Metrics*, en el 3r quartil, posició 620 de revistes de dret (d'un total de 885, nacionals i internacionals) i posició 48 (de 159 revistes espanyoles de tots els àmbits jurídics).
- ICDS (*Secondary Composite Index Broadcasting*) el 2019: 3,7 (MIAR).

Article 5

El cinquè article, «La garantía de una Renta Básica de Ciudadanía como instrumento de un Estado del Bienestar en transformación», ha estat admès per a ser publicat al vol. 2, núm. 2 de maig-agost de 2020 de la *Revista de Investigações Constitucionais*.

Revista científica electrònica quadrimestral d'accés directe de l'àmbit de l'administració i el dret públic creada l'any 2014 i promoguda pel NINC (Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito) de la *Universidade Federal do Paraná*, que compta amb un procés rigorós d'avaluació i selecció d'originals.

Aquesta revista és una de les més prestigioses en l'àmbit del dret públic al Brasil, tal i com ho demostren els índexs de qualitat següents:

- Indexació a WEB OF SCIENCE (*Emerging Sources Citation Index*), SCOPUS, CARHUS PLUS + 2018 (Revistes Científiques de Ciències Socials i Humanitats. Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca), SCIELO (*Scientific Electronic Library Online*), LATIN-DEX (*Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*), DOAJ (*Directory of Open Access Journals*), REDALYC (Red de Revistas Científicas de America Latina y el Caribe, España y Portugal), ERIHPLUS (*European Reference Index for the Humanities and Social Sciences*) i MIAR (*Information Matrix for the Analysis of Journals*).
- Presència a bases de dades de sumaris i continguts i àmplia difusió per la seva inclusió en catàlegs de biblioteques d'àmbit nacional i internacional: DIALNET plus, CROSSREF (*Registration Agency of the International DOI Foundation*), ULRICHSWEB (*Ulrich's Periodicals Directory. Global Serials Directory*), HEINONLINE (*Law Journal Library*), DIADORIM (*Directorio de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras*), GOOGLE SCHOLAR, DRJI (*Directory or Research Journals Indexing*), CITEFACTOR (*Academic Scientific Journals*), JOURNAL TOCs, ERIHPLUS (*European Reference Index for the Humanities and Social Sciences*), BLOOK beta, ROAD (*Directory of Open Access Scholarly Resources*), SHERPA/RoMEO (*Publisher copyright policies & self-archiving. Opening access to research*), RVBI (*Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional*), LU (*Library of Congress, EEUU*), WORLDCAT (*The World's Largest Library Catalog*), BASE (Bielefeld Academic Search Engine), EZB (*Elektronische Zeitschriftenbibliothek*), Mir@bel (*Web qui facilite l'accès au revues*), SUDOC (*Système Universitaire de Documentation*), CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), OASISBR (*Portal brasi-*

leiro de publicações científicas em acesso aberto) i REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico).

- Classificació a CARHUS PLUS + 2018, en la categoria A.
- Des de l'any 2017 es troba classificada en el nivell A1 (el nivell més alt possible) en el sistema Qualis Periódicos a l'Àrea de Dret de la CAPES (*Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* del *Ministério da Educação* (MEC) de Brasil).
- ICDS (*Secondary Composite Index Broadcasting*) el 2019: 9,2 (MIAR).

II.3. RESUM

Les polítiques públiques haurien de tenir com a objectiu provocar canvis estructurals en la societat que garanteixin drets a la ciutadania per assegurar un Estat del benestar real i efectiu. Generar una societat justa, equitativa, inclusiva i solidària hauria de ser una aspiració de tots els qui tenen responsabilitats i poder per a fer-ho. Però malgrat els esforços i la voluntat política que traspuja de la gestació de nous drets socials a l'empara de la normativa internacional, europea, constitucional i estatutària, podem afirmar que encara la desigualtat, la marginació i l'exclusió social formen part de la nostra realitat quotidiana. Una realitat des de la que opera el treball social en el marc dels serveis socials.

La pretesa afirmació de que vivim en un Estat social, democràtic i de Dret ens afronta a la contradicció d'una realitat on els seus dèficits són més que evidents.

Un Estat de dret hauria de constituir un sistema institucional en el que l'Estat garantís els drets de la ciutadania i el respecte de les llibertats individuals, a través de l'aplicació de legislació i sempre des de la perspectiva de la dignitat de les persones. Però a la pràctica el propi sistema provoca diferències i limita la llibertat i la possibilitat de fer realitat les aspiracions de les ciutadanes i els ciutadans.

Un Estat social hauria hagut de ser capaç de superar l'estat liberal, que limita la garantia de drets i llibertats a uns quants. Un Estat social ha de reconèixer drets socials per a totes les ciutadanes i els ciutadans. Un Estat social suposa generar oportunitats per a tothom, promoure la igualtat i assegurar a tota la ciutadania el benestar. Però la pobresa, el risc social, la manca d'oportunitats per a tothom i la dificultat per exercir molts dels drets socials reconeguts per la legislació actual, són alguns dels indicadors de com és de disfuncional el sistema del que ens hem dotat i dels reptes que encara tenim pel davant.

És precisament des d'aquest context que s'aborda la recerca que ha donat com a fruit aquesta tesi per compendi de publicacions. Un context en el que la progressiva precarització socioeconòmica ha tingut un protagonisme central, per poder fer una diagnosi sobre l'organització i la prestació dels serveis socials de base local a la Catalunya de la postcrisi i de com aquesta ha erosionat l'Estat del benestar.

La tesi realitza una aproximació al sistema organitzatiu i competencial dels serveis socials de la Catalunya de la postcrisi, a través del model de prestació territorial que des de la perspectiva local posa en el centre de gravetat del sistema, la persona.

Aquesta aproximació es presenta metodològicament en tres parts diferenciades. La primera es centra en l'anàlisi del marc jurídic internacional, estatal i nacional que configuren el veritable dret als serveis socials per a les ciutadanes i els ciutadans de Catalunya, en una situació econòmica i social de postcrisi. Així mateix, s'estudia amb exhaustivitat la distribució de competències materials i funcionals en l'àmbit dels serveis socials entre l'administració de la Generalitat i els en locals, en particular, els municipis i les comarques; d'acord amb la interpretació jurisprudencial que el Tribunal Constitucional ha fet de la reforma competencial de l'Administració local, mitjançant la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local de 2013.

En una segona part s'analitza l'arquitectura pública prestacional catalana, on els ens locals resulten la unitat imprescindible per a desplegar els serveis socials, en virtut dels principis d'universalitat,

proximitat i descentralització, consagrats a la Llei 12/2007 de serveis socials. Aquesta llei estableix l'accés als serveis socials per a totes les ciutadanes i tots els ciutadans, la qual cosa podem interpretar com el naixement d'un nou dret social. Així mateix, es fa una aproximació a la legislació sectorial amb implicacions per als serveis socials locals.

Es pot apreciar com en aquestes dues primeres parts, s'analitza el model actual de prestació multinivell dels serveis socials d'atenció centrada en la persona, des de la perspectiva territorial de Catalunya.

A la tercera part es fa una reflexió profunda sobre l'Estat del benestar, que a Espanya arriba tardanament, i que va ser conferit per a afrontar les desigualtats i l'exclusió social que generava la pròpia societat. Una societat governada entre el capitalisme neoliberal i el capitalisme social, que ha provocat no poques tensions i canvis en les estructures socials. Fruit dels canvis polítics i de les ideologies, hem assistit al llarg dels anys a grans transformacions en l'Estat del benestar, que ha hagut d'afrontar també diverses crisis econòmiques, polítiques i socials, les quals han erosionat i han posat en risc la seva pervivència, així com la d'un dels pilars que el conformen: els serveis socials. Uns serveis socials que han evitat una major fractura social de la que calia esperar de la recessió econòmica, que Europa afrontava amb polítiques de reducció de la despesa social.

En aquesta darrera part es fa una crítica fonamentada al sistema polític i econòmic de la nostra societat, i del seu funcionament contradictori. Un sistema que lluny de resultar inclusiu, expulsa a una part de la ciutadania, per abocar-la a la marginació o l'exclusió social, en comptes de desplegar polítiques valentes per a poder eradicar aquestes situacions. I s'analitza una mesura concreta de lluita contra la pobresa i l'exclusió social que es posa a l'agenda política a finals dels anys vuitanta de segle XX a Europa, per intentar donar resposta a l'ineficaç abordatge que ofería el sistema de la Seguretat Social, com va ser la Renda Mínima d'Inserció (RMI). Abundarem en la seva implantació, que pretenia facilitar la inserció social dels ciutadans més desfavorits. Una RMI, que en el cas de l'Estat espanyol es concebia com una ajuda condicionada a la incorporació del beneficiari a un programa d'inserció social i laboral, per a aquells ciutadans que havien fracassat en el sistema. La RMI amb la manca d'ocupació i l'atur exponencial, es va convertir en el comodí per garantir uns mínims vitals a moltes persones i famílies que d'una altra manera estaven abocats a l'exclusió social, i que va acabar per desvirtuar-se al perdre la seva clara vocació de treballar processos de transformació per esdevenir un ingrés de subsistència, que per a res es consignava dins dels paràmetres de la dignitat humana i que no evitava ni la cronificació de situacions de marginació, ni la dependència respecte de el sistema de protecció social. I finalment la recerca analitza comparativament a totes les Comunitats Autònomes, l'evolució de la RMI cap a la Renda Bàsica (RB), com una prestació social bàsica que pretenia adaptar-se als canvis socials i volia esdevenir en un instrument per combatre la precarietat laboral, la manca de recursos econòmics, la pobresa, l'exclusió... i contribuir alhora a reconstruir un nou Estat del benestar més igualitari i universalista, en un context polític i econòmic que segueix dominat pel capitalisme en la seva versió actual neoliberal.

III. INTRODUCCIÓ

Aquesta tesi vol contribuir al coneixement i al debat sobre com l'estructura organitzativa i competencial dels serveis socials de base local a Catalunya han donat resposta a les necessitats de la ciutadania en un context de crisi i de postcrisi, i de com s'han ampliat els drets socials de la ciutadania amb la promulgació de lleis sectorials, i alhora evidenciar el paper protagonista dels ens locals com a garants dels mateixos.

L'objectiu d'aquesta investigació és analitzar el model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local. Per aprofundir sobre aquesta qüestió s'ha optat per ampliar el focus i abordar l'anàlisi des del marc jurídic internacional, europeu, constitucional, estatutari i local que configuren l'accés als serveis socials com un nou dret social per als ciutadans de Catalunya. Estudiar les competències en matèria de serveis socials de l'administració de la Generalitat i dels ens locals, i l'arquitectura pública prestacional catalana, en la qual l'ens local resulta la unitat imprescindible per a desplegar els Serveis Socials (SS), responnent als principis d'universalitat, proximitat i descentralització, consagrats a la Llei 12/2007 de serveis socials. Analitzar la legislació sectorial d'aplicació en els serveis socials locals. Aprofundir sobre com la crisi social i econòmica de l'Estat del benestar a impactat en el sistema de serveis socials. I finalment estudiar la Renda Bàsica com a instrument d'un Estat del benestar en transformació.

Des de la perspectiva dels serveis socials locals que predomina en el plantejament de la tesi, i des de la sensibilitat pel paper dels ens locals en la garantia de l'accés als serveis socials com a dret, i de la imprescindible contribució que l'administració local fa al sistema públic de protecció social, es planteja una recerca multifocal. Aquesta perspectiva multifocal fa que la tesi s'orienti des de mètodes de recerca diversos que configuren, l'anàlisi jurídic des d'una perspectiva històrica, donat que es fa un recorregut en el temps des de l'origen de la creació del sistema públic de serveis socials fins arribar al moment actual en un context de postcrisi. Aquesta perspectiva històrica es combina amb una anàlisi comparativa de les normes, especialment quan s'aborda el paper de la Renda Bàsica en les 17 Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol. I finalment descartar la perspectiva més jurídic-descriptiva, des de l'estudi en profunditat del sistema per poder determinar la seva arquitectura i comprovar si aquesta està al servei de les persones.

El profús estudi de fonts de matèries pròpies de les ciències humanes i socials, relacionades amb l'Estat del benestar, els serveis socials, la crisi econòmica, l'organització territorial, l'administració lo-

cal, la política social, el comportament social, els drets socials, el capitalisme, la globalització, el neoliberalisme, el treball social, l'exclusió social, els ingressos bàsics i la crisi COVID-19; basteix el mètode de l'anàlisi documental que ha servit per a teixir la vessant política i social de la tesi i que dona resposta al procés d'implementació i desenvolupament de l'Estat del benestar espanyol i de la seva influència en el marc del sistema públic de serveis socials.

Sens dubte una de les motivacions professionals que m'han portat a investigar sobre el marc referencial des del punt de vista institucional i organitzatiu del treball social, com és el sistema públic de serveis socials; té el seu origen en la meva trajectòria professional com a treballadora social.

Voldria destacar la meva experiència de deu anys, com a responsable del Departament d'Acció Social i posteriorment com a responsable del Departament d'Acció en el territori de Càritas Diocesana de Tarragona, al capdavant del «Programa Interdepartamental de Renda Mínima d'Inserció», i dels programes d'atenció a les necessitats bàsiques (servei de distribució d'aliments), reinserció social, migracions, voluntariat, infància, gent gran, toxicomanies, formació i ocupació i «Filigrana» (reutilització de la roba usada). Així mateix durant aquest període entre les meves funcions destaquen la coordinació dels professionals d'acció social de la Diòcesi de Tarragona i l'organització i disseny d'estratègies d'intervenció així com desplegament de l'acció social; i la formació i el desenvolupament de la xarxa de voluntaris en el territori. Aquest període de deu anys que va del 2000 al 2010, em va brindar l'oportunitat de treballar amb professionals de la primera línia de la intervenció social, aproximar-me a la realitat de les persones més vulnerables i d'afrontar-me de cara amb les expectatives que es generaven respecte del sistema de protecció i de la frustració que se'n derivava de la insuficient resposta que aquest els oferia. Observar des de la realitat més pròxima les disfuncions del sistema i la necessària perfectibilitat del mateix, m'interrogava sobre si el paper de les treballadores socials no havia de superar la intervenció, i aspirar a participar en el disseny dels paràmetres tècnics-polítics que marquen la nostra acció professional. Perquè deixar en mans d'altres allò que ens pot definir també com a professió? La planificació estratègica de serveis de benestar, l'anàlisi i desenvolupament organitzacional i l'assessorament en polítiques de benestar social, també han de ser competència dels professionals del treball social.

La vocació docent que es tradueix en la vessant de professora de la diplomatura de treball social, del grau en treball social i el màster d'innovació en la intervenció social i educativa; a la que he dedicat la meua vida durant els darrers trenta anys, com a responsable d'assignatures de polítiques socials, metodologia, planificació, models intervenció social, pràctiques professionalitzadores, investigació social aplicada, treball fi de grau, etc. han estat una motivació important per a centrar-me en la temàtica d'aquesta tesi. L'estudi d'aquesta diversitat de matèries, així com el debat ric i profund derivat de les classes i el qüestionament sobre el sistema públic de serveis socials des del que intervenim les treballadores i els treballadors socials, que de manera insistent es plantejava a les aules, m'interpel·lava des de feia temps sobre la possibilitat d'investigar aquesta qüestió, amb la vocació de descobrir les seves fortaleses i debilitats i adaptar-lo a les necessitats d'una realitat dinàmica i que lluny de generar oportunitats per a tothom, massa sovint reproduïa desigualtat.

Des de l'àmbit universitari i com a responsable de l'ensenyament del Grau en Treball Social i cap de l'Àrea de Treball Social i Serveis socials, he afrontat molts reptes acadèmics des de la docència, la gestió, la recerca i la transferència del coneixement —3a missió de la URV—, que m'han connectat amb la disciplina, amb l'epistemologia i amb la doctrina, i que m'han fet participar en el disseny del títol de Grau en Treball Social formant part de la *Red del título de grado en Trabajo Social en España* de l'ANECA (2003-2010), de la *Conferencia de Directores de Trabajo Social de las Universidades Españolas* (2003-2010 i 2017 fins a l'actualitat), del *Comitè d'expertes i experts en formació d'acció social* del Departament d'Acció Social de la Generalitat de Catalunya en representació de la URV (2003-2010), a ser membre del *Consell Assessor Editorial de la Revista de Treball Social*, del Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, des del juny de 2019 i finalment a assumir la responsabilitat de l'àrea

d'investigacions sobre serveis socials de la *Càtedra d'Inclusió Social* de la URV. Precisament des de la Càtedra i motivada per l'interès sobre les implicacions que té l'ordenament jurídic sectorial de l'atenció a la persona en matèria social, per al treball social i per als serveis socials, i des del convenciment que es requereix d'especialistes en el món del dret que operin tant en l'àmbit de les administracions públiques i llurs sectors dependents, com en l'àmbit del tercer sector i en l'àmbit privat, és que participo en l'organització de dues Jornades titulades: *El règim jurídic de l'atenció a la persona en matèria social*, que es van celebrar al març del 2019 a Tarragona i al novembre del mateix any a Barcelona. Fruit de les contribucions dels conferenciants i ponents es publicarà una obra titulada: *La protecció jurídica de la atenció a las persones en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, de la qual en sóc l'editora. Aquest llibre que ja ha estat lliurat a l'editorial i esperem surti publicat en breu ha estat una experiència de col·laboració entre especialistes del món acadèmic i professional dels àmbits jurídic i social. És des d'aquesta perspectiva dual que creiem s'ha de seguir explorant per tal de millorar la resposta del sistema públic de serveis socials.

I finalment he de referir-me a la meua experiència tant a l'administració local com a la generalitat de Catalunya, que des de la vocació de servei, em va portar durant vuit anys a compatibilitzar la meua condició de consellera de l'ajuntament de Tarragona amb la de diputada al Parlament de Catalunya. Aquesta és sens dubte una època intensa, on el món local tindrà un protagonisme extraordinari per a mi i per l'acció política que desenvolupava tant a l'ajuntament com al Parlament. Molts van ser els àmbits des dels que vaig treballar per la ciutadania de Tarragona i des d'organismes ben diferents: *Institut Municipal de Serveis Socials, Servei Municipal de l'Habitatge i Actuacions Urbanes SA, Institut Municipal d'Educació, Patronat d'Esports, Consell de Cooperació Internacional i Solidaritat de la ciutat de Tarragona; Consell Municipal dels Infants, Consell Municipal de la Gent Gran, Consell Municipal de les Dones, Consell Municipal de la Discapacitat, Comissió d'Atenció i Servei a les Persones, Comissió de Cultura i Patrimoni*. I com a diputada al Parlament de Catalunya vaig ser presidenta de la *Comissió de Benestar, Família i Immigració* i de la *Comissió de Territori i Sostenibilitat*, i en vaig formar part de les comissions d'infància i d'universitats de la que n'era portaveu; així com membre del *Consell Assessor del Parlament sobre Ciència i Tecnologia*. Durant aquest període que coincideix amb la crisi econòmica es promulguen la *Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes* i la *Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica*; dues lleis que es debatien a les comissions de les que jo n'era membre i que van suposar un avenç en la consolidació dels drets socials i una contribució al dret subjectiu de la ciutadania.

Tota aquesta experiència i la meua condició actual de patrona de la *Fundació Privada Bona Nit*, per a l'atenció integral a les persones en situació de desemparament i sense llar, m'han aportat el coneixement i la perspectiva necessàries per entendre que és imprescindible aprofundir en el sistema públic de serveis socials des del marc normatiu que el regula, perquè sens dubte és aquest el que defineix la protecció de les persones des de l'àmbit social. És el que regula els drets, les obligacions de les administracions, la Cartera de serveis, i per suposat defineix quins d'aquests són garantits i quins no. Cal aprofundir en l'organització territorial dels serveis socials, en els títols jurídics en virtut dels quals l'administració té l'obligació de prestar-los i la ciutadania el dret d'exigir-los. És imprescindible conèixer l'arquitectura jurídica i saber-la interpretar perquè el model de serveis socials que hem anat configurant fins a la seva consolidació resulti efectiu i es justifiqui a través de l'Estat del benestar.

Tot i que fa molt que es van superar les etapes de la beneficència i de la caritat, els serveis socials s'han tensionat en el context de crisi i postcrisi en el que s'enquadra aquesta tesi. Una de les conseqüències més evidents de la qual, ha estat l'abandonament de funcions pròpies del treball social com la funció preventiva; la de planificació a nivell microsòcial des del disseny de tractaments, intervencions i projectes socials i en especial la macrosòcial a través del disseny de programes i serveis socials; la funció de promoció, que suposa el desplegament d'actuacions encaminades a restablir i millorar les capa-

citats de les persones i la seva facultat d'autodeterminació i la recuperació de la seva autonomia personal. La de mediació per afavorir la gestió i la resolució del conflicte entre les parts implicades i la de supervisió en relació a les intervencions dutes a terme pels professionals; i la funció d'avaluació que requereix temps per poder contrastar els resultats obtinguts de les accions en relació als objectius plantejats i que ens permet identificar les disfuncions i corregir-les per actuacions futures. Totes aquestes funcions requerien d'un temps i d'una estructura organitzativa madura i consolidada que durant la crisi trontollava i dificultava exercir-les per finalment transformar als professionals del treball social en tramitadors de recursos. Una perspectiva de la professió que col·lionava de manera frontal amb la pròpia identitat professional i amb l'encàrrec que la Cartera de serveis socials ens fa. Tot plegat ha fet que les conseqüències hagin anat més enllà del possible «*burn.out*»⁵ que molts professionals han patit durant aquest període de crisi econòmica del 2008-2014, i que ara amb la crisi sanitària i social que està provocant la pandèmia del COVID-19 s'està reproduint. I quan s'afirma que les conseqüències de la crisi han anat més enllà del «*burn-out*» és perquè sens dubte l'impacte que va tenir sobre els serveis socials la dificultat d'oferir respostes satisfactòries davant la situació d'emergència, va fer retrocedir de nou cap a un model assistencialista, que semblava havíem superat. En conclusió la crisi ha suposat per als professionals renúncies importants i la intensificació de la intervenció des de l'emergència, la resposta des de la immediatesa que no permet desplegar les metodologies pròpies de la nostra professió.

Aquestes circumstàncies interpel·len des del punt de vista professional i des del punt de vista doctrinal i justifiquen la idoneïtat d'una recerca que no es centra en lo experiencial, d'allò viscut pels professionals, els tècnics els caps de servei o fins i tot des dels qui ostenten les responsabilitats polítiques. No és una aproximació a la realitat des dels malestars, des de les necessitats dels ciutadans de manera directa, no es fa servir l'etnografia, metodologia pròpia de l'antropologia, ni les tècniques qualitatives com l'entrevista o els grups de discussió. Perquè totes aquestes no ajuden a aprofundir sobre el sistema, ni sobre el marc de referència dels serveis socials. S'ha optat per una aproximació des de l'estructura mateixa del sistema, que es defineix a través de la norma jurídica. Una norma que de vegades ens encotilla i no permet l'exercici del treball social que des de la disciplina es consideraria el desitjable. Això situa a la professió en un atzucac, entre la necessitat «del fer» segons el que marca la doctrina i fins i tot el codi deontològic, i allò que determina el marc referencial dels serveis socials, immersos en un Estat del benestar en crisi, o fins i tot potser caduc, que no ha estat capaç d'adaptar-se als nous temps. Per tant observar els serveis socials des de la seva estructura organitzativa i jurídica, ens permet comprovar si efectivament aquests actuen com a reproductors de les inèrcies del sistema capitalista, que genera desigualtats socials o treballen per a superar-les. Si els serveis socials són efectivament els instruments que garanteixen l'Estat del benestar per a tothom, o només per a una part de la ciutadania, aquella a la que fa titulars de drets el marc jurídic. Aprofundir sobre l'estructura i sobre el model des de l'anàlisi en paral·lel del desenvolupament i implantació de l'Estat del benestar a Espanya i a Catalunya ha de dotar a la professió d'elements suficients per a abordar el futur i el paper de la disciplina en relació a la transformació i el perfeccionament del sistema públic de protecció social. Una transformació a la que pot aportar llum tota contribució en l'ampliació del coneixement epistemològic de la disciplina de treball social, que ens apoderi i ens ajudi a conquerir el reconeixement per part de la professió i per part dels responsables polítics alhora d'afrontar els necessaris canvis i adaptacions del sistema de benestar.

Aquesta mirada des de l'anàlisi profusa de lo jurídic ens ha de revertir en el social. Per poder posar en valor el social caldrà que la legislació s'ajusti als paràmetres de transformació social que des de la professió s'estableixin. Per tant la reformulació del model de serveis socials s'ha de sustentar en

5. Aquest concepte va ser desenvolupat pel psicòleg Herbert J. FREUDENBERGER i va ser uns dels primers en descobrir els símptomes de la síndrome de l'esgotament professional, que es descriuen a FREUDENBERGER, Herbert J., «Staff burnout», *Journal of social Issues*, 1974, pp. 159-165.

la reflexió crítica que esdevingui de l'anàlisi del seu funcionament i per tant també de les seves disfuncions.

Es planteja per tant un enfocament de la tesi en la que el treball social qüestioni el sistema estructural tant dels serveis socials com de l'Estat del benestar, per poder posar en debat el seu significat i la seva finalitat, així com el compliment dels valors i principis tant de la professió com de la pròpia llei de serveis socials de Catalunya. Així doncs en aquesta tesi es reconeix la vessant reflexiva del treball social, una reflexió des dels debats teòrics que s'ha intensificat en els darrers temps. A la pròpia definició del treball social elaborada per la *Federació Internacional de Treball Social (FITS)* l'any 2014 és pot inferir que l'epistemologia i la teoria es posen en valor: «*El trabajo social es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respaldada por las teorías del trabajo social, las ciencias sociales, las humanidades y los conocimientos indígenas, el trabajo social involucra a las personas y las estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar.*»⁶

Tal i com s'apunta, el treball social té un paper fonamental en la promoció del canvi social, un canvi que només es pot operar mitjançant la reivindicació del sistema públic de serveis socials i aconseguint que sigui veritablement un pilar consolidat de l'Estat del benestar. És per tant des de la reivindicació d'uns serveis socials dotats de finançament suficient, de recursos adequats i disponibles per a tota la ciutadania, d'una Cartera de serveis on l'equilibri entre els serveis garantits i no garantits s'incrementi en tots els sectors d'intervenció, i des de l'ambició de reformulació del model on els drets de les persones es facin una realitat; que es planteja la reflexió teòrica-jurídica-disciplinària que emmarca aquesta tesi.

És precisament perquè volem superar les etapes en les que el treball social i els serveis socials eren estudiats com apunten EGÍO GARCÍA i MEDINA RUÍZ des de les «*atalayas conceptuales*»⁷ d'altres disciplines com la sociologia o la filosofia, que resulta interessant l'abordatge doctrinal des del treball social d'aquesta tesi d'àmbits als que tradicionalment li estava vedada l'entrada com són l'organitzacional, l'estructural i el jurídic.

El treball social i l'antropologia són les disciplines que basteixen la meua formació bàsica i professionalitzadora. Formació que he anat complementant amb d'altres com el Diploma de Postgrau en Mediació (2003) i el Diploma d'Estudis Avançats dins el Programa de Doctorat en Estudis Urbans i Moviments Socials (2006).

La meua passió pels serveis socials i la meua experiència en la gestió de l'acció social i el pas per l'administració municipal com a consellera de l'Ajuntament de Tarragona, i pel Parlament de Catalunya, van fer que em volgués apropar més profundament al règim jurídic i l'estructura organitzativa dels serveis socials, i en especial als ens locals, la qual cosa em va empènyer a cursar, primer el Postgrau d'Especialista Universitari en Gestió i Administració Local (2010) i més recentment el Màster Universitari en Estudis Avançats en Administració i Dret públic (2018). Aquest màster m'ha permès conèixer en profunditat i analitzar els diferents aspectes configuradors del marc institucional de les administracions públiques, en especial pel que fa referència a l'exercici de les competències i funcions relatives a l'atenció integral de la persona, en matèria social. El resultat de l'estudi d'aquestes matèries es tradueix en l'elaboració i defensa del treball fi de màster al setembre del 2018, davant del tribunal conformat per

6. FITS 2014 «Definición global del Trabajo Social». Recuperat de <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/definicion-global-del-trabajo-social/>.

7. Com asseguren EGÍO GARCÍA, Víctor i MEDINA RUIZ, Elvira, «Del paradigma funcionalista a la teoria del conflicto: Estado del Bienestar, agentes de orden y aliados del cambio en tiempos del Covid-19», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, p. 101. 84-102. ISSN1989-2659. IPS. Instituto de Política Social.

la Dra. Lucía Casado Casado, el Dr. Josep Maria Sabaté i Vidal i el Dr. Endrius Eliseo Cocciolo, amb el que vaig obtenir la màxima qualificació; i que va derivar en la publicació del llibre titulat «El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local».

Aquest procés de formació i reflexió dels darrers anys; que cerca una visió integral i especialitzada en l'àmbit jurídic de l'administració pública, amb la finalitat d'aconseguir saber interpretar críticament la legislació aplicable al sector públic, en l'àmbit dels serveis socials i especialment des del nivell local, per poder fer propostes des del social que contribueixin a apoderar el treball social, com a disciplina influent en el disseny de les polítiques públiques; m'ha anat conduint de manera natural cap a la tesi que aquí es presenta.

Una tesi que lluny de veure's tancada m'obre infinites possibilitats de continuar investigant en relació a com els serveis socials de base local han patit un retrocés en la seva acció social i un retorn cap a l'assistencialisme. Però ara des de la mirada dels professionals i dels caps de serveis i amb una metodologia més centrada en l'etnografia, en l'entrevista, en el grup de discussió, que ens apropa de manera diferent a l'anàlisi del sistema de serveis socials i del seu funcionament. Una perspectiva que atén també a l'activitat professional en el terreny i que ha de poder recollir variables que evidencien el desajust entre el que la legislació social i el marc institucional i la pròpia disciplina exigeixen i les noves funcions que acaben per transformar d'alguna manera les identitats professionals, els mètodes aplicats i descobrint alguns límits que condicionen l'actuació professional.

Una nova recerca complementària a la que aquesta tesi presenta i de la que donem detalls al final d'aquest treball, en relació a l'objecte d'estudi, les hipòtesis, la metodologia, les tècniques de recollida de dades, els instruments així com el pla d'anàlisi. Una recerca que es contextualitza territorialment al Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre, i que posa el focus en els serveis socials locals dels ajuntaments de més de 20.000 habitants. Una investigació que vol combinar l'anàlisi de dades primàries amb dades secundàries i que necessita de la complicitat de les administracions locals per facilitar l'accés tant als professionals com als caps de servei per obtenir informació relativa a la intervenció professional i a l'organització i coordinació dels serveis així com sobre el seu finançament a través del compromís que la Generalitat de Catalunya adquireix amb el contracte programa. Una altra forma d'aproximació a la realitat que viuen els ajuntaments serà mitjançant la base de dades de l'*Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals*, amb els que ja s'han fet contactes i que ens han facilitat la matriu de dades que fan servir per als qüestionares que realitzen en 2 onades per cada mandat municipal. En aquest cas les dades que ens faciliten es la relativa a tots els Ajuntament de més de 20.000 habitants de tot Catalunya per poder-les comparar amb les que s'obtidran a través de la nostra etnografia.

En definitiva, aquesta tesi que pretén descobrir i analitzar en profunditat l'arquitectura jurídica i la dels serveis socials per poder comprovar si el servei que presten, es correspon amb els drets subjectius reconeguts a la legislació social de caràcter general i a l'especialitzada. Poder donar explicació a la realitat actual dels serveis socials en el marc d'una crisi de l'Estat del benestar, des del coneixement del seu origen i desenvolupament a Espanya i a Catalunya; ens permet interpretar amb major exactitud el present i enfocar el futur, per implementar propostes que donin resposta des de models amb fonaments ètics, i que recuperin els principis de la solidaritat, el respecte a la dignitat de totes les persones, la igualtat, l'equitat i la justícia social.

IV. METODOLOGIA

Aquesta tesi per compendi de publicacions pretén ser un treball intel·lectual derivat de la recerca, basada en el desenvolupament d'un procés sistemàtic d'exercici analític i sintètic sobre diverses temàtiques que tenen una relació coherent i que ajuden a configurar un posicionament en relació a les mateixes, seguint en el bloc d'orientació clarament jurídic d'una part dels articles les orientacions metodològiques de WITKER⁸.

El propòsit ha estat generar un producte científic nou —o si més no diferent—, que compleixi les exigències acadèmiques per tal d'assolir el grau universitari de doctora. El resultat d'aquesta recerca són els cinc articles que es presenten en aquest treball i que aborden cinc línies temàtiques clares, que acaben configurant una unitat harmònica de coherència entre elles mateixes, les hipòtesis plantejades, la seva comprovació i les conclusions que se'n deriven.

Les línies temàtiques de la investigació estan definides i poden ser fàcilment reconegudes. La primera línia temàtica que aborden els articles és l'impacte de la crisi global en el sistema públic de serveis socials d'àmbit local i la comprovació de com aquesta provoca el retorn a l'assistencialisme. La segona, insisteix de nou en la profunda crisi del 2008-2014, i que neix en el context de l'hegemonia de les polítiques neoliberals que suplantem l'Estat del benestar provocant l'aprimament dels recursos per fer front al creixement exponencial de les necessitats socials. La tercera, abunda sobre el sistema públic de serveis socials, la seva estructuració, desplegament i accés a Catalunya. La quarta, analitza la Renda Bàsica a l'Estat espanyol i el seu paper en la transformació social cap a la recuperació de l'Estat del benestar. I la cinquena —i última—, necessàriament incorpora el debat incipient de com la nova crisi sanitària del COVID-19 amb impacte social, polític i econòmic; previsiblement serà un *déjà vue* de la crisi del 2008, i ens permetrà testar novament els mecanismes i les «solucions» que s'hi van implementar.

Aquestes línies temàtiques han estat discutides a través del plantejament de quatre hipòtesis i concretades en els objectius generals i específics que s'aborden profusament en els cinc articles científics que componen la tesi. Tant de bo les aportacions que es plantegen en el conjunt dels articles, a través d'aquest treball original d'investigació demostrin la profunditat de l'estudi que s'ha realitzat sobre la temàtica i pugui contribuir modestament a fer avançar la disciplina a la que em dedico des de fa més

8. *Vid. in totum* WITKER, Jorge, *Cómo elaborar una tesis en Derecho. Pautas metodológicas y técnicas para el estudiante investigador del Derecho*, Civitas, Madrid, 1986.

de 30 anys, en una àrea que creix en recerca com és la de Treball Social i Serveis Socials, acomplint així amb la finalitat de qualsevol tesi tal i com assegura ECO⁹.

Podem distingir en la recerca aproximacions des de l'anàlisi històric-jurídic, donat que es fa un recorregut al llarg del temps a través de normes contextualitzades, i una anàlisi de qüestions jurídiques concretes en unes coordenades espai-temporals limitades. Una anàlisi jurídic-comparativa, que es realitza en els diversos articles i especialment en el que aborda la renda bàsica a les diferents CCAA de l'Estat espanyol. I per últim la recerca també té una orientació jurídic-descriptiva perquè la utilització del mètode d'anàlisi ha permès desgranar el règim jurídic d'atenció a la persona en matèria social en el context local, i ha ajudat a dibuixar el seu funcionament.

Cal destacar que l'anàlisi comparativa documental de les matèries abordades des de les ciències humanes i socials com: l'Estat del benestar, el sistema de serveis socials, la crisi econòmica del 2008-2014, l'organització territorial, l'administració local, les polítiques socials, l'acció social, els drets socials, el capitalisme, la globalització, el neoliberalisme, el treball social, l'exclusió social, la renda bàsica i la crisi del COVID-19; ha configurat un segon bloc d'orientació clarament polític i social que ha ajudat a donar resposta a una bona part dels objectius relacionats amb el funcionament dels serveis socials locals, amb l'origen i implantació tardana de l'Estat del benestar a Espanya i les implicacions que això ha tingut per al sistema de serveis socials i, finalment, al debat sobre la renda bàsica com a element de transformació social.

IV.1. HIPÒTESIS

1. La crisi global, del 2008-2014, ha suposat un retorn a l'assistencialisme en el sistema de serveis socials de l'àmbit local.
2. Els ordenaments jurídics internacional, europeu, espanyol i català han configurat un nou dret social: el d'accés als serveis socials.
3. La legislació social sectorial generada durant la crisi i la postcrisi, ha incrementat les competències dels serveis socials i en conseqüència les administracions locals han suportat la major càrrega del sistema de protecció social.
4. La crisi profunda del 2008-2014, neix en el context de l'hegemonia de les polítiques neoliberals que suplanten l'Estat del benestar provocant l'aprimament dels recursos per fer front al creixement exponencial de les necessitats socials.

IV.2. OBJECTIUS GENERALS

1. Analitzar el marc jurídic internacional, europeu, constitucional, estatutari i local que configuren un veritable dret als serveis socials per als ciutadans de Catalunya, en una situació econòmica i social de post-crisi.
2. Estudiar amb exhaustivitat la distribució de competències materials i funcionals en matèria de serveis socials entre l'administració de la Generalitat i els ens locals, en particular, els municipis i les comarques; a la llum de la recent interpretació jurisprudencial constitucional de la reforma competencial local de 2013.

9. *Vid. in totum* Eco, Umberto; *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Gedisa, Barcelona, 1994.

3. Analitzar l'actual model de prestació de serveis socials d'atenció centrada en la persona, en particular, de l'àmbit local.
4. Analitzar l'arquitectura pública prestacional catalana, en la qual l'ens local resulta la unitat imprescindible per a desplegar els Serveis Socials (SS), responnent als principis d'universalitat, proximitat i descentralització, consagrats a la Llei 12/2007 de Serveis Socials.
5. Aproximar-nos al marc jurídic dels serveis socials, analitzant la normativa internacional, europea, constitucional, estatutària, local i la legislació sectorial amb implicacions per als serveis socials locals.
6. Analitzar el sistema de serveis socials en front de la crisi social i econòmica de l'Estat del benestar.
7. Estudiar la garantia de la Renda Bàsica de (RB) com a instrument d'un Estat del benestar en transformació.

IV.3. OBJECTIUS ESPECÍFICS

1. Aproximar-nos al sistema organitzatiu i competencial dels serveis socials a la Catalunya de la postcrisi, a través del model de prestació territorial basat en la persona des d'una perspectiva local.
2. Analitzar la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials com a norma que defineix el sistema públic de serveis socials a Catalunya.
3. Determinar les competències que la legislació social sectorial, generada durant la crisi i la post-crisi, atribueix a les administracions locals.
4. Comprovar com el règim jurídic d'atenció a les persones en matèria social ha generat un nou dret social: el d'accés als serveis socials.
5. Conèixer l'encàrrec explícit que tenen els serveis socials d'àmbit local com a primer nivell del sistema segons la llei de serveis socials de Catalunya.
6. Fer una anàlisi de l'origen i implantació de l'Estat del benestar a l'Estat espanyol, de la seva erosió i del moment de transformació que viu actualment.
7. Analitzar comparativament com articulen les diferents CCAA de l'Estat espanyol la Renda Bàsica de Ciutadania.

IV.4. ENFOCAMENT METODOLÒGIC

Aquesta tesi per compendi de publicacions és el resultat d'una investigació d'orientació aplicada, donat que els seus resultats podrien servir de base per millorar els models d'intervenció i superar la regressió cap a la assistencialisme que fruit de la crisi han viscut els serveis socials d'àmbit local. Per tant, el conjunt d'aquest treball té un caràcter propositiu i no merament descriptiu.

L'abast de l'estudi és longitudinal perquè vol aproximar-se al què ha succeït durant la crisi i la post-crisi en els serveis socials d'àmbit local. És de caràcter explicatiu, perquè intenta esbrinar com ha impactat la crisi social i econòmica en l'Estat del benestar i quines conseqüències ha tingut per al sistema de serveis socials a Catalunya. S'han utilitzat fonts primàries i secundàries per a la recollida de dades, que a l'apartat següent es detallen.

La recerca duta a terme en els articles que es presenten s'ha basat essencialment en l'anàlisi bibliogràfic i documental, realitzat en diferents bases de dades del sistema de biblioteques públiques de Catalunya i Espanya.

La recerca que s'ha realitzat té un caràcter interdisciplinari, és a dir, es parteix de la idea de que per abordar des del treball social els àmbits analitzats, és necessari comprendre'ls a partir d'altres disciplines acadèmiques que són rellevants en la matèria.

A més, durant el període de redacció dels articles, s'han presentat diverses comunicacions en congressos internacionals relacionades amb els temes abordats i que han servit per poder enriquir i millorar les seves publicacions.

2018

- 3rd International Congress on Social Work (CIFETS 2018) 12th Social Work Faculties and Schools Congress of Spanish Universities. Dues comunicacions: «El modelo de prestación de servicios sociales en Catalunya. Una transformación operada por la crisis» i «Inmigración y Ciudad: abordaje desde la periferia social y territorial».

2019

- I Congreso global de derechos humanos. Comunicació: «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales».
- I Congreso internacional de ciencia, feminismo y masculinidades. Comunicació presentada conjuntament amb la Dra. Mar Joanpere Foraster: «Los retos de la renta básica universal en perspectiva feminista».
- XII Jornadas de derecho administrativo iberoamericano. La buena administración de las sociedades inclusivas. Ponència: «La administración local como garante del derecho a los servicios sociales».
- European association of schools of social work. Meanings of quality of social work education in a changing Europe. Comunicació: «El derecho de acceso a los servicios sociales: la configuración de un nuevo derecho social de atención a la persona en el que formar a los profesionales del Trabajo Social».
- XIII Congreso español de sociología. Comunicació: «El sistema de servicios sociales en la Catalunya de la postcrisi en clave local».
- V Congreso internacional de antropología AIBR. Dues comunicacions: «El acceso a los servicios sociales, la construcción de un nuevo derecho social» i «El modelo de prestación de servicios sociales en Catalunya, basada en la persona desde la perspectiva local. Una transformación operada por la crisis».

2020

- II Congreso global de derechos humanos. Conferència: «El debate de los derechos sociales y sus garantías bajo la perspectiva institucional y estatutaria en el Estado Español: una mirada desde los servicios sociales».
- II Congreso internacional de ciencia, feminismo y masculinidades. Comunicació compartida amb les Dres. Eva Zafra Aparici i Claudia Maria Anleu Hernández: «El feminicidio: un abordaje desde las necesidades de las huérfanas, huérfanos y otros familiares».
- VI Congreso internacional de antropología AIBR. Comunicació compartida amb les Dres. Eva Zafra Aparici i Claudia Maria Anleu Hernández: ««Hijos e hijas del feminicidio, un análisis de sus necesidades»». (previst al juliol).

La crisi sanitària del COVID-19 ha obligat a posposar la celebració d'alguns congressos:

- XIII Jornadas professor José Luis Melián Gil de derecho administrativo iberoamericano. Ponència: «La renta básica y su articulación en España a través de las Comunidades Autónomas».

- X Congreso internacional de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA). Comunicació: «El derecho de acceso a los servicios sociales».

IV.5. FONTS D'INFORMACIÓ:

Com es desprèn dels objectius de la tesi, necessàriament les fonts d'informació utilitzades són moltes i de característiques ben diferents, que es relacionen a continuació:

1. Fonts directes primàries jurídiques¹⁰, han estat utilitzades per poder determinar la construcció del dret social d'accés als serveis socials com un dret subjectiu. Definir el sistema organitzatiu i competencial, així com l'estructura dels serveis socials i en especial les competències a nivell local a Catalunya. Analitzar l'arquitectura jurídica de les administracions públiques, i amb major profunditat de les entitats locals. Per comprovar quin ha estat el desplegament de dispositius assistencials dels serveis socials per àmbits d'intervenció. I, finalment, per fer una anàlisi comparativa entre totes les lleis que regulen la renda bàsica a les disset Comunitats Autònomes de l'Estat espanyol amb la finalitat d'establir les relacions i diferències i comprovar si realment donen resposta a la finalitat per la qual van ser concebudes.

Aquestes fonts estan organitzades a través de diferents marcs jurídics de referència:

1. Marc internacional
2. Marc constitucional i estatutari
3. Marc local general
4. Marc general dels serveis socials
5. Marc sectorial dels serveis socials de Catalunya
 - 1.1 Dependència
 - 1.2. Infància
 - 1.3. Discapacitat
 - 1.4. Gènere
 - 1.5. Estrangers
 - 1.6. Emergència habitacional i pobresa energètica
 - 1.7. Renda
6. Marc legislatiu de la Renda Bàsica a l'Estat espanyol

2. Fonts indirectes jurídiques¹¹
Jurisprudència, han estat analitzades les sentències del Tribunal Constitucional en relació als recursos d'inconstitucionalitat interposats per les Comunitats Autònomes i els ens locals contra la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL).
3. Fonts bibliogràfiques¹² sobre les matèries objecte d'estudi, com articles de revistes científiques estatals i internacionals, llibres, informes, estudis i altres documents (protocols, dictàmens, manuals, guies...).

Les fonts bibliogràfiques han estat classificades en les següents àrees temàtiques abordades en la recerca:

10. *Vid.* capítol IX, Fonts consultades.

11. *Vid.* capítol IX, Fonts consultades.

12. *Vid.* capítol IX, Fonts consultades.

1. Estat del benestar
 - 1.1. Conceptualització
 - 1.2. Crisi de l'Estat del benestar
 - 1.3. Estat del benestar a l'Estat espanyol
 - 1.4. Estat del Benestar i serveis socials
2. Capitalisme i neoliberalisme
3. Globalització
4. Drets socials
5. Polítiques públiques i acció social
6. Serveis socials
 - 6.1. Règim jurídic dels serveis socials
 - 6.2. Sistema de serveis socials
 - 6.3. Tipologia de serveis socials
 - 6.4. Prestacions socials
 - 6.5. Finançament dels servies socials
 - 6.6. Serveis socials i crisi econòmica
 - 6.7. Serveis socials i treball social
7. Règim local
 - 7.1. Reforma del règim local
 - 7.2. Règim local i serveis socials
8. Àmbits sectorials
 - 8.1. Infància i adolescència
 - 8.2. Dona
 - 8.3. Discapacitat
 - 8.4. Exclusió social i pobresa
 - 8.5. Emergència habitacional i pobresa energètica
 - 8.6. Estrangeria
9. Renda bàsica
 - 9.1. Renda bàsica a l'Estat espanyol
10. Crisi del COVID-19

Així doncs només s'ha incorporat darrera dels articles, en versió WORD que trobarem a continuació, la bibliografia de l'article que ha estat publicat a la *Revista Sistema* i del que ha estat acceptat a la *Revista Investigações Constitucionais*. En el cas de la primera les normes d'edició de la revista indiquen que no s'ha d'incloure apartat bibliogràfic, atès que les citacions es fan a peu de pàgina. I en el cas de la segona perquè encara no ha estat publicat, i per tant no es disposa de la versió en PDF on s'inclouria la bibliografia, seguint les normes d'edició de la mateixa revista, al final de la publicació. Els altres articles apareixeran sense apartat bibliogràfic en la versió WORD, atès que es pot consultar la bibliografia en la seva versió PDF en els annexos 1, 2 i 4. Es fa aquest aclariment perquè s'entén que és necessari poder saber quina ha estat la bibliografia segregada per articles, i així facilitar al lector la consulta de les fonts consultades en cada cas.

V. PUBLICACIONES

**V.1. ARTICLE 1.
«EL SISTEMA ORGANIZATIVO Y COMPETENCIAL
DE LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES DE LA POST-CRISIS
EN EL ESTADO ESPAÑOL. EL CASO DE CATALUNYA»**

El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya

The organizational and competence system of the local social services of the post-crisis in the Spanish State. The case of Catalunya

Maria Victòria Fornés i Fernández
Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social
Universitat Rovira i Virgili

«Now, remove force and independence from the township, and you will always find only those under its administration and no citizens», TOQUEVILLE, 1835.¹³

«A grandeza política mostra-se quando, em momentos difíceis, se trabalha com base em grandes princípios e pensando no bem comum a longo prazo», FRANCISCO, 2015.¹⁴

Resumen. El artículo analiza el marco jurídico internacional, europeo, constitucional, estatutario y local que configuran un verdadero Derecho a los servicios sociales para los ciudadanos de Catalunya, en una situación económica y social de postcrisis. Así mismo, se estudia con exhaustividad la distribución de competencias materiales y funcionales en materia de servicios sociales entre la administración de la Generalitat y los entes locales, en particular, los municipios y las comarcas; a la luz de la reciente interpretación jurisprudencial constitucional de la reforma competencial local de 2013.

Palabras clave. Atención a la persona, bienestar social, marco jurídico, Derecho a los servicios sociales, competencias locales.

Abstract. *The article analyses the international, European, constitutional, statutory and local legal framework that make up a true right to social services for the citizens of Catalonia, in a post-crisis economic and social situation. Likewise, the distribution of material and functional competences in the area of social services between the administration of the Generalitat and local authorities, in particu-*

13. TOQUEVILLE, Alexis de, *Democracy in America*, vol. I, parte I, cap. V, p. 64.

14. FRANCISCUS, *Laudato si'*. *Carta encíclica sobre o cuidado da casa comum*, Roma, 24 de mayo de 2015, núm. 178, p. 81.

lar municipalities and counties, is studied exhaustively in the light of the recent constitutional jurisprudential interpretation of the local competence reform of 2013.

Keywords: *Attention to the person, social welfare, legal framework, Right to social services, local competences.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El marco jurídico internacional. 3. El marco jurídico europeo. 4. El marco jurídico constitucional: la consagración del Estado del Bienestar. 5. El marco jurídico estatutario: la arquitectura del autogobierno de Catalunya. 5.1. 5.1.1. Las competencias estatutarias en materia de servicios sociales. 5.2. Derechos, deberes y principios estatutarios. 5.3. El Derecho a los servicios sociales. 6. El marco jurídico local: la construcción de un modelo de prestación de servicios de atención a la persona. 6.1. El modelo de organización local originario. 6.2. El nuevo modelo de organización local. 7. El sistema competencial local en Catalunya. 7.1. El marco competencial municipal. 7.2. El marco competencial comarcal. 7.3. El marco competencial provincial. 8. La reforma de la organización local española. 9. La reordenación del sistema competencial local. 10. La reinterpretación constitucional del sistema competencial local. 11. El marco competencial local en materia de servicios sociales. 12. Conclusiones. 13. Bibliografía.

1. Introducción¹⁵

El *Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979* (EAC) supone la recuperación del autogobierno y entre otras atribuciones, otorga la competencia en materia de servicios sociales a la Administración de la Generalitat de Catalunya, una administración de naturaleza autonómica, según la concepción constitucional del Estado Español.

Es precisamente en el artículo 9 EAC dónde se determinan todas las competencias exclusivas. Será a partir de entonces que el Estado irá traspasando otros servicios en materia de sanidad o de servicios sociales a través del *Real Decreto 1949/1980, de 31 de julio*. Esto supondrá un punto de inflexión en la creación de normas que regularán i promoverán el desarrollo del «Sistema Catalán de Servicios Sociales». Aunque, para entender cuál es la situación actual de los servicios sociales en Catalunya en este escenario de postcrisis se debe explicar cómo se han ido gestando los fundamentos de los derechos de los ciudadanos al mismo tiempo que se definían las obligaciones de las administraciones en la prestación de los servicios que los garantizaban y, muy en particular, de las administraciones locales.

En estos momentos de profunda crisis, la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales* establece un nuevo modelo de servicios sociales que conlleva el derecho de acceso universal para el conjunto de ciudadanos de Catalunya, los abre a todos los ciudadanos. Esta ley, que substituye la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales*¹⁶, persigue el objetivo de convertir los servicios sociales «en el cuarto pilar del Estado del Bienestar, al lado de los servicios y las prestaciones de salud, de educación y de la Seguridad Social»¹⁷. El Parlamento de Catalunya la aprobó por unanimidad, después de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector y de una negociación política muy intensa. Aunque, como afirma VILA I MACEBO, «*un cop assenyalada la necessitat de la Llei i la bondat del procés i els consensos aconseguits, cal analitzar més detalladament*

15. *Vid. in totum*, AGUADO I CUDOLÀ (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

16. La Ley de servicios sociales de 1985 fue aprobada también per unanimidad y había sido completada el 1994 para profundizar en la regulación de los servicios de atención básica, de los servicios especializados y de las prestaciones, entre otros.

17. RELATS I CASAS, Vicenç, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero 2008, p. 59.

*alguns dels seus eixos per esbrinar les possibilitats reals de fer front a les noves necessitats i, si fos el cas, posar de relleu potencials carències o disfuncions».*¹⁸

Los «servicios sociales», según indica el preámbulo de la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales*, «son uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda». También en su preámbulo pone el acento en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos. El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respeto a su dignidad. Será a partir de su desarrollo de esta Ley que los servicios sociales de Catalunya inicien un período de cambio profundo y de consolidación del Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública. Influirá en este cambio la aprobación del nuevo Estatuto del 2006 y muy especialmente la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia (LAPAD)*. En definitiva como explica VILA MANCEBO, «*la legislació de serveis socials està constituïda a Catalunya per la Llei de serveis socials i per altres lleis estatals i autonòmiques que contenen disposicions que regulen aspectes referents als serveis socials. Aquestes normes, i també d'altres a nivell internacional (...) no es poden obviar si volem estudiar aquest àmbit en la seva totalitat*»¹⁹. Y, según AGUADO I CUDOLÀ, la legislación referida al ámbito de los servicios sociales forma parte del derecho administrativo, pues estamos ante unos servicios públicos, que prestan las administraciones públicas directa o indirectamente. El autor reivindica la necesidad que la doctrina administrativista reconozca la importancia de la legislación de los servicios sociales y en especial «*l'estudi de la posició jurídica de l'usuari*».²⁰

El Sistema de Servicios Sociales es el más descentralizado de los que configuran los pilares del Estado del Bienestar y en él han tenido un papel determinante los órganos locales, «pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que haya constituida España de acuerdo con la *la Constitución española, de 27 de diciembre de 1978 (CE) (artículo 1.1)*»²¹. Y, tal y como afirma CASADO CASADO, la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones públicas y, por lo tanto, también a las locales. En este sentido, «ha provocado una profunda revisión de los postulados del derecho público. Asimismo, ha desatado un vertiginoso proceso de reformas administrativas, con las que se ha pretendido hacer frente a la difícil situación, con el fin de reactivar la economía, conseguir la estabilidad presupuestaria, la corrección del déficit y la creación de empleo».²²

Sin embargo, esta situación de penuria económica no tendría que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos solo fundamentadas en paradigmas economicistas, según RODRÍGUEZ BEAS y FUENTES I GASÓ, «a pesar del contexto de crisis económica,

18. VILA I MANCEBO, Antoni, «La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica», *Eines*, núm. otoño 2006, p. 58.

19. VILÀ MANCEBO, Antoni, *Serveis Socials. Aspectes històrics, institucionals i legislatius*, Ed. UOC, Barcelona, 2011, p.154.

20. AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), et al, *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008, p. 15.

21. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano, 2016, pp. 202-203.

22. CASADO CASADO, Lucía, «Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España», *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero - abril 2018, pp. 20-21.

no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa».²³

En el modelo los entes locales del Estado español devienen en la unidad imprescindible des de donde desplegar los servicios sociales básicos, respondiendo así a los principios de universalidad²⁴, proximidad y descentralización²⁵ que marca la Ley de Servicios Sociales de Catalunya en los principios rectores del sistema público de servicios sociales. Así, la nueva Ley ha representado, sin duda, un paso adelante y definitivo hacia la universalización de los servicios sociales, siguiendo el camino de la mayoría de estados europeos. Así, para RELATS I CASAS, por ejemplo, «*l'accés universal permet que tothom qui ho necessiti pugui demanar plaça en una residència de gent gran o per a discapacitats, un servei d'estimulació precoç per al seu fill o qualsevol altre servei social que pugui necessitar per poder viure amb dignitat*».²⁶

En este trabajo queremos aproximarnos al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales de Catalunya en el actual escenario de post-crisis económica, y conocer el modelo de prestación territorial basado en la persona, desde una perspectiva local.

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y de las prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis tuvo un impacto no sólo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades / recursos.

El Modelo Catalán de Servicios Sociales tiene por objetivo atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio priorizando los colectivos más vulnerables. La respuesta tiene que incorporar el criterio de eficiencia y pretende mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos y conseguir mayores cuotas de bienestar. Pero al mismo tiempo que se busca devenir en un verdadero modelo de cohesión social y territorial, también se abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales básicos y sus funciones.

El enfoque de este trabajo desde la perspectiva local en la prestación de los servicios sociales y su papel fundamental en la respuesta a las necesidades sociales que se generen en la nuestra sociedad, marcará todo el análisis que haremos del Modelo Catalán de Servicios Sociales. Y es que, de todas las administraciones públicas, las entidades locales son las más idóneas para prestar los servicios sociales dada su proximidad a los ciudadanos y por lo tanto en contacto directo con los problemas reales de la población. Y, como afirma LÓPEZ FERNÁNDEZ, «la intervención administrativa se ha desarrollado desde siglos a través de las entidades locales. (...) Aun siendo la acción social una competencia autonómica las entidades locales desempeñan por delegación importantes funciones de las tareas asistenciales, gozando de autonomía en la gestión de los recursos sociales y, en todo caso, previo cumplimiento de los requisitos jurídicos que exijan las normas reguladores de la acción social»²⁷

Para poder determinar cuál es el sistema organizativo y competencial de los servicios sociales de la Catalunya de la post-crisis y poder dibujar el modelo de prestación territorial des de la perspectiva local, tenemos que aproximarnos a las fuentes que regulan el marco normativo internacional y eu-

23. RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña» en GARCÍA RUBIO, Fernando, *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, p. 575.

24. El artículo 5 apartado a) de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales fija los principios rectores del sistema de servicios sociales: «a) Universalidad: Los poderes públicos tienen que garantizar a todas las personas el derecho de acceso a los servicios sociales y su uso efectivo en condiciones de igualdad, equidad y justicia redistributiva».

25. El artículo 5 apartado g): «Subsidiariedad: Incluye los principios de proximidad y descentralización. Los servicios sociales deben prestarse en el ámbito personal más próximo a los usuarios».

26. RELATS I CASAS, Vicenç, *op. cit.*, p. 59.

27. LÓPEZ, FERNÁNDEZ, Francisco, «El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España», *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla México*, núm. 32, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Puebla, 2013, p. 58.

ropeo, el marco constitucional; el estatutario, el marco competencial local y la normativa general en el ámbito de los servicios sociales que acabaran determinando el actual modelo de servicios sociales de atención centrada en la persona.

2. El marco jurídico internacional

Los derechos sociales son el punto de partida y el fundamento de la legislación de los servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas. Y, tal como hemos dicho con anterioridad, hay que realizar un análisis de la normativa a escala internacional para aproximarnos. Con este propósito empezaremos con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948* (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por España en 1977, dos años después de la muerte del dictador.

La DUDH en el artículo 25 afirma que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, su salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad». Por lo tanto, en 1948 ya se hablaba de los servicios sociales como un derecho para todas las personas en este documento. Si bien, hay quizá que matizar que al concepto servicios sociales no le podemos atribuir la misma acepción que le damos en la actualidad, tal y como afirma FANTOVA AZCOAGA, «ésta hace mención expresa de los Servicios sociales (artículo 25) aunque, ciertamente, no cabe pensar que se refiera a ellos en el sentido preciso que tal expresión ha ido adquiriendo en nuestro entorno»²⁸, aunque la propia DUDH utiliza el concepto «servicios sociales» no les podemos atribuir la misma acepción que le damos en la actualidad. No se refiere sólo al derecho a los servicios sociales *strictu sensu*, si hacemos un repaso de los artículos subsiguientes considera como derechos sociales también a los que se refieren a la atención a la salud, la educación gratuita, el acceso a la vivienda, entre otros. Así pues, resulta por lo tanto muy importante la incorporación de los servicios sociales a la DUDH, aunque no los desarrolla.

3. El marco jurídico europeo

Si pasamos del ámbito mundial al europeo podemos afirmar que la *Carta Social Europea* (CSE) es más explícita en la definición de los servicios sociales como derecho y los relaciona con el trabajo social y determina los objetivos de bienestar y de desarrollo personal y social, que los textos internacionales.

La CSE deviene un texto fundamental del Consejo de Europa, que se firmó en Turín el 18 de octubre de 1961. La firma de este texto supuso el compromiso de dedicar los esfuerzos necesarios para conseguir mejorar la calidad de vida y la promoción del bienestar social de todos los pueblos tanto de realidad urbana como rural, buscando así un equilibrio territorial a través de instituciones y acciones adecuadas. Es el tratado internacional más importante en materia de derechos sociales. Según JIMENA QUESADA y SALCEDO BELTRÁN, «constituye el instrumento más emblemático del Derecho social de los derechos humanos».²⁹

28. FANTOVA AZCOAGA, Fernando «Sistemas públicos de Servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 49, 2008, p. 20.

29. JIMENA QUESADA, LUÍS, SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen, «Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: la Carta Social Europea», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 2006, p. 275.

La CSE quiere garantizar el ejercicio de los derechos sociales sin discriminación por razón de raza, color, sexo, religión, opinión política, nacionalidad u origen social. Define diferentes derechos sociales entre los cuales incorpora en el artículo 13 «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica». Y en el artículo 14, se refiere a «toda persona tiene derecho a beneficiarse de los Servicios de bienestar social». El derecho a beneficiarse de los servicios sociales se garantiza en este mismo artículo dónde se explicita a que las partes contratantes, refiriéndose a los firmantes de la Carta, se comprometen a «fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social» y a «estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios».

La *Carta de Derechos Fundamentales* (CDF)³⁰, firmada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo por los estados miembros de la Unión Europea, comprende un conjunto de derechos sociales en forma de: derechos civiles, políticos y sociales de todas las ciudadanas y ciudadanos de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 le otorga carácter jurídico vinculante en toda la Unión Europea, exceptuando Polonia y el Reino Unido. Con anterioridad y de forma sectorial se adoptó la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*³¹, el 13 de diciembre de 2006. Concretamente en el artículo 26 hace referencia a la necesidad organizar y ofrecer servicios sociales para las personas con discapacidad.³²

La CDF hace referencia a la dignidad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia, la libertad, que inspiran el articulado de los diferentes títulos del documento. En este sentido, resulta de interés la referencia que hace al artículo 34.1 sobre la «*seguridad social y ayuda social*» en el que se establece que «la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».³³ Así pues, podemos comprobar como se hace referencia explícitamente a los servicios sociales como los garantes de la protección de diferentes colectivos que requieren según el texto una especial atención, aunque muy vinculados al ámbito laboral.

Pero si nos fijamos en el apartado tercero según LÓPEZ ESCUDERO, del artículo 34 EC «supera estos derechos sociales vinculados al ámbito laboral, porque en su tercer apartado contempla derechos

30. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un documento que consagra derechos humanos y fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea del 7 de diciembre de 2000 en Niza.

Una versión adaptada de la Carta fue proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, antes de la firma del Tratado de Lisboa del mismo año.

31. La Convención se concibió como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad tienen que poder disfrutar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Aclara y precisa como se aplican a las personas con discapacidad todas las categorías de derechos y se indican las esferas en las cuales es necesario introducir adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma efectiva sus derechos y las esferas en las cuales se han vulnerado sus derechos y en las que hay que reforzar la protección de los derechos.

32. El artículo 26 de la *Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad* establece que los Estados se comprometen a: «Organizar y ofrecer servicios de salud, trabajo, educación y servicios sociales a las personas con discapacidad. Promover la formación continua de los i las profesionales que realizan estos servicios. Promover los medios tecnológicos adecuados para la inclusión social de las personas con discapacidad».

33. El citado artículo 34 CDF continúa: «2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales. 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

orientados a evitar la exclusión social y la pobreza. De esta manera, este precepto inicia el conjunto de derechos universales que la Carta de Derechos Fundamentales incluye (...).³⁴

Los derechos recogidos en estos textos europeos han de consolidarse, sin duda, con la proclamación del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión a la Címera Social en favor de la Ocupación Justa y el Crecimiento, celebrada en Goteburgo el 17 de noviembre de 2017. En opinión de CASADO CASADO, «constituye una respuesta necesaria de la UE para reenganchar a millones de ciudadanos al proyecto europeo, tras los graves efectos de la crisis económica y de la política europea de austeridad en términos de desempleo, pobreza y desigualdad (...). En los años de crisis se han producido un recorte y una flexibilización importante de los derechos sociales. Es necesario, en un contexto económico más favorable, reaccionar frente a la magnitud de los recortes que se han producido y la profundidad de algunos de los cambios llevados a cabo, con resultados preocupantes en términos de precariedad laboral o desigualdad. La población empieza a tomar conciencia del impacto de la crisis sobre los derechos sociales y desde la UE se considera imprescindible dar una respuesta política»³⁵. Aunque GIARDINI, afirma que «la construcción de la dimensión social de la Unión Europea tiene todavía muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder. es necesario un claro compromiso de la política comunitaria (y, por tanto, de los gobiernos europeos) con respecto a la solidaridad social en Europa»³⁶

4. El marco jurídico constitucional: la consagración del Estado del Bienestar

El nacimiento de la democracia formal en el Estado Español podemos decir que devendrá en el catalizador hacia la creación de los servicios sociales tal y como los entendemos actualmente. La promulgación de la Constitución de 1978 configura el actual Estado de las autonomías, que supone el principio del desarrollo de los servicios sociales en Catalunya.

La CE supone un cambio de modelo estatal, hacia el Estado de derecho, democrático y social que en ámbito territorial conllevará el establecimiento del Estado autonómico. Un Estado social que supondrá la asunción de responsabilidades colectivas para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

La Carta Magna clasifica en tres grupos los derechos de los españoles: los derechos fundamentales y libertades públicas; los derechos y deberes de los ciudadanos y finalmente los principios rectores de la política social y económica. Mientras los dos primeros, como indica VILA MANCEBO vinculan a todos los poderes públicos y son inmediata y directamente exigibles, en el caso del tercer grupo «la aplicación de estos derechos sociales queda diferida, pues, a lo que determinen las leyes que los desarrollen. La aprobación de estas leyes corresponde al poder legislativo estatal o autonómico competente, de acuerdo con los criterios de Reparto competencial establecidos en los artículos 147 a 150 de la CE y los correspondientes EA».³⁷ Deja por lo tanto en manos de las Comunidades Autónomas (CCAA) la competencia exclusiva en materia de servicios sociales³⁸.

34. LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, «Artículo 34. Seguridad social y ayuda social», a MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, p. 578.

35. CASADO CASADO, Lucía, «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *VIII Congreso Internacional de la Red Docente Euro latinoamericana de Derecho Administrativo*, Salamanca, 28 i 29 de junio de 2018, pp. 13-14 (en prensa).

36. GIARDINI, Gianluca, «Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, p. 93.

37. VILA MANCEBO, Antoni, *Informe. Tendencias de los Servicios sociales*, European Anti-Poverty Network, Madrid, 2009, p. 24

38. El artículo 148 apartado 1.20 CE establece que «las comunidades autónomas podrán asumir de forma exclusiva competencias en materia de: (20) asistencia social».

La CE en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes fundamentales hace referencia expresa a la dignidad de la persona y a la necesidad de facilitar el desarrollo de los ciudadanos y se ratifica en los derechos fundamentales y las libertades de todos los tratados internacionales y la normativa europea, que el Estado Español haya firmado.³⁹

En relación al capítulo segundo que se refiere a los Derechos y libertades destacaremos el artículo 14 que establece que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

La Constitución, en el capítulo III, intitulado «De los principios rectores de la política social y económica», incluye tres artículos que se refieren a colectivos específicos a los que presta especial atención por su protección a: la familia⁴⁰, la infancia⁴¹, las discapacidades⁴² y ancianos⁴³. Aunque el objeto de los servicios sociales en la actualidad va mucho más allá de la atención a estos colectivos, ampliando a la ciudadanía en su totalidad a través del acceso universal y de la atención integral a la persona.

La CE otorga competencias a las CCAA en el capítulo tercero y a través del artículo 148.1 establece que «podrán asumir competencias en las siguientes materias: «y el apartado 20 del mismo artículo dispone que las asumirá en materia de asistencia social» Por lo tanto destaca la responsabilidad de las CCAA en la asunción de los servicios sociales y su carácter social, así como el principio de descentralización del poder, aproximando los servicios al ciudadano.

En este sentido, AGUADO I CUDOLÀ se refiere al Estado autonómico como el Estado social y de desarrollo de los servicios sociales afirmando «ha sido en gran medida el motor de la construcción del Estado del Bienestar y el desarrollo de los derechos sociales en España. Es preciso recordar el papel relevante que han tenido al respecto las CCAA, en ámbitos como los Servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad».⁴⁴

La CE descentralizó completamente las competencias en materia de asistencia social a las CCAA cuando admitió que los estatutos de autonomía las asumieran exclusivamente. Probablemente eso explica por qué, como afirma SÁENZ ROYO en aquel momento la asistencia social era considerada un aspecto de carácter marginal y excepcional a diferencia del papel que ocupa en las últimas décadas de nuestra sociedad⁴⁵. Cabe reconocer que la aprobación de la CE supondrá un antes y un después de la construcción del Estado del Bienestar y en la superación de la beneficencia y el desarrollo de los derechos sociales recogidos con anterioridad en la normativa internacional.

39. Tal y como reza el artículo 10 CE: «1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

40. El artículo 39.1 CE dispone que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia».

41. El artículo 39.4 CE afirma que «Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».

42. El artículo 49 CE, en relación con los poderes públicos, establece que «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

43. En relación con las personas mayores, el artículo 50 CE dice que «Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

44. AGUADO I CUDOLÀ, «El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, p. 47.

45. SAENZ ROYO, «Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CCAA», a EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*. Iustel - Gobierno de Aragón, Madrid 2009, p. 39 y ss.

5. El marco jurídico estatutario: la arquitectura del autogobierno de Catalunya

La CE, reconoce el derecho a la autonomía en el artículo 2 y dispone que a través de la aprobación de una ley orgánica por las Cortes Generales, se aprueben los estatutos de autonomía de los diferentes entes regionales. De esta forma Catalunya aprueba el primer Estatuto en 1979. Así, según VILA MANCEBO «sobre la base d'aquest plantejament constitucional les comunitats autònomes van adoptar en els seus estatuts d'autonomia la competència exclusiva en serveis socials».⁴⁶

En este primer Estatuto de Catalunya no encontramos ninguna referencia al despliegue de los servicios sociales tal y como los entendemos actualmente, pero sí que en su articulado se regulan las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya entre las que aparece la asistencia social⁴⁷. De la misma manera, en los artículos 26, 27 i 28 del mismo capítulo se refiere a la juventud⁴⁸, la mujer⁴⁹ y la protección de los menores⁵⁰. Vemos por lo tanto como, de manera incipiente, se señalan algunos de los colectivos a los que dedicará su atención la misma estructura de los servicios sociales, tal y como está actualmente configurada.

Con la aprobación de la *Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya* (EC) se pretende adaptar el autogobierno catalán al contexto del siglo XXI y responder a las realidades y necesidades sociales respecto del Estatuto anterior de 1979.

El nuevo EC, como norma institucional básica de las CCAA tiene un impacto en todos los ámbitos, también en los servicios sociales. VILA MANCEBO respecto a las novedades que aportan los estatutos de autonomía reformados, entre el que se encuentra el EC, asegura que «en el caso de los servicios sociales, veremos que se refieren [los estatutos reformados como el catalán] al concepto y al derecho de acceso y también enfatizan la competencia exclusiva autonómica sobre esta materia [los servicios sociales] y concretan su abasto. Por otro lado, regulan otros aspectos, como el ordenamiento territorial o las competencias locales, que se han de tener en cuenta en la legislación de servicios sociales».⁵¹ Por lo tanto vemos como el EC desarrolla con mucha más concreción el articulado que se refiere a los titulares de los derechos atribuyendo la condición de ciudadanos a cualquier español con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la CCAA, y en particular sobre esta cuestión el citado autor indica que el EC «assenyala com a titulars dels drets en general —inclosos els serveis socials— les «persones», és a dir, tots els éssers humans amb independència de la seva nacionalitat i situació administrativa, fet que considerem impedeix restringir-ho a les lleis sectorials»⁵². Y, ciertamente, el EC resulta muy proteccionista en relación a los derechos y a aquellos que pueden ser sus titulares.

En esta línea, PELEGRÍ VIAÑA, defiende también que el EC coincide con una etapa garantista de la historia de los servicios sociales en Catalunya tal y como el mismo la define en el período que va del 2004 al 2007, en la cual se aprueba el segundo Estatuto y la Ley de prestaciones sociales de carácter económico o el desarrollo de la *Ley 10/1997 de la renta mínima de inserción*, entre otras normas que impactan de manera significativa en el sistema catalán de servicios sociales. Así, considera que el nuevo Estatuto «reconeix els serveis socials amb molta més profunditat que l'anterior. (...) El terme «ser-

46. VILA MANCEBO, Antoni, «Els serveis socials a les comunitats autònomes», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL, URV, 2011, p. 164.

47. En el artículo 9.25 EAC'79, entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya hallamos la asistencia social, de acuerdo con el artículo 148.1.20 a) CE.

48. Entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya, el artículo 26 EAC'79 incluye la juventud, de acuerdo con el artículo 48 CE.

49. Y en el artículo 27 EAC'79 se prevé la promoción de la mujer, en virtud de los artículos 14, 35.1, 32.1 y 39.2 CE.

50. Finalmente, el artículo 28 EAC'79, ex artículo 148.1.19 a) CE, se refiere a las instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria.

51. VILA I MANCEBO, Antoni, «Els serveis socials a les comunitats autònomes» en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), et al, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL i URV, 2011, p. 167.

52. *Ibidem*, p. 168.

*veis socials» substitueix l'antic d'assistència social i se li s'assenyalen les atribucions d'una forma més valenta i moderna».*⁵³

5.1. Las competencias estatutarias en materia de servicios sociales

El título IV del Estatuto de 2006 define cuáles son las competencias de la Generalitat de Catalunya, en lo que se refiere a servicios sociales, el voluntariado, los menores y la promoción de la familia; entre todas ellas podemos destacar las que regulan la propia actividad de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas⁵⁴. El artículo 166.1 EC dice que «corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye»: «la regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Catalunya». (letra b)), hace así referencia a los tipos de proveedores de los servicios sociales. El mismo artículo se refiere a los planes y programas para erradicar la pobreza⁵⁵ o del control del propio sistema de protección⁵⁶; entre otros ámbitos que conforman las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya.

Son también competencia exclusiva de la Generalitat, el voluntariado y su regulación y control⁵⁷ así como la protección de los menores tal y como indica el artículo 166.3 a) EC al afirmar que «corresponde a la Generalitat, en materia de menores: a) La competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal». Y el artículo 166.4 EC otorga a la Generalitat «la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que en todo caso incluye las medidas de protección social y su ejecución».

Con gran claridad, COCCIOLO pone de manifiesto el rol trascendente que tienen los derechos sociales momento actual, en afirmar que «mientras que los derechos fundamentales del constitucionalismo estatal surgieron para proteger al individuo del poder político, los “derechos fundamentales sociales”, en la era de la globalización poli céntrica, deben proteger la sociedad de los excesos de la economía, de la ciencia, de la tecnología, de la religión, etc».⁵⁸

5.2. Derechos, deberes y principios estatuarios

En relación a los derechos, deberes y principios relacionados con los servicios sociales y sus garantías, una de las grandes novedades del EC es la inclusión de los derechos y deberes de las personas residentes o que se encuentren en el territorio de Catalunya.

53. PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, «El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política», *Col·lecció Serveis Socials*, núm. 1, 2010, p. 211.

54. Así se expresa el artículo 166.1 a) EC: «La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública».

55. Concretamente en el artículo 166.1 c) EC, dispone la competencia en «la regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social».

56. Y la letra d) del artículo 166.1 EC se refiere a «la intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados».

57. Tal como explicita el artículo 166.2 EC corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva «en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas».

58. COCCIOLO, Endrius Eliseo, «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, pp. 14-15 (1-44).

El Estatuto, en el título I establece del catálogo de los derechos y deberes garantizados a todos los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya, que los poderes públicos han de promover y preservar. Así, en el artículo 15.2 EC se establece que «todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad i autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal». El capítulo I de Derechos y deberes del ámbito civil y social relaciona todos los ámbitos en los que los derechos de las personas están protegidos por el EC: familias, menores, ancianos, mujeres, servicios sociales y vivienda entre muchos otros. Hemos querido destacar estos, dado que son los que se refieren específicamente al que llamamos en la actualidad «servicios de atención a las personas», dentro de los cuales los servicios sociales tienen un interés particular.

Todos estos derechos se desarrollan uno a uno a través del articulado estatutario y se detallan a continuación:

- a. Derechos en el ámbito de las familias. Se les atribuye el derecho a las prestaciones sociales públicas, este concepto lo podríamos definir como la antesala de lo que llamamos derechos subjetivos (artículo 16 EC).⁵⁹
- b. Derechos de los menores. Se protege la atención integral y el desarrollo personal del menor. Se va más allá por lo tanto, de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia para conseguir el bienestar social i familiar. Así, pues, la atención está centrada en la persona en la que se basa la atención social (artículo 17 EC).⁶⁰
- c. Derechos de los ancianos. Se deben preservando los principios de la dignidad y la libertad, de manera que nuestros abuelos y abuelas sean personas con libre capacidad para decidir (artículo 18 EC).⁶¹
- d) Derechos de las mujeres. Se realiza una referencia expresa a los principios de la libertad, la dignidad, el desarrollo personal y la erradicación de la violencia de género y de la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres (artículo 19 EC).⁶²
- e) Derechos en el ámbito de la vivienda. Se consideran responsables a los poderes públicos para hacer efectivo el acceso a una vivienda digna a las personas con recursos insuficientes (artículo 26 EC).⁶³

Los principios rectores, recogidos en el capítulo V del Estatuto orientarán las políticas públicas catalanas i serán exigibles (artículo 39.3 EC). Estos principios se concretan, entre otras, en las disposiciones referidas a de protección de las personas y de las familias (artículo 40 EC), la perspectiva de género (artículo 41 EC), la cohesión y el bienestar sociales (artículo 42 EC) y la vivienda (artículo 47 EC).

Los objetivos a destacar en relación a la protección de las personas y de las familias (artículo 40 EC) son los siguientes: mejorar la calidad de vida de las personas⁶⁴, garantizar especialmente la pro-

59. El artículo 16 EC, intitulado «Derechos en el ámbito de las familias», dispone que «todas las personas tienen derecho, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley, a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares».

60. El artículo 17 EC, «Derechos de los menores», dispone que «los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social».

61. El artículo 18 EC, «Derechos de las personas mayores», a su vez, afirma que «las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación y de malos tratos, sin que puedan ser discriminadas debido a su edad».

62. El artículo 19 EC, «Derechos de las mujeres», establece que «1. Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados».

63. El artículo 26 EC, en relación a los «Derechos en el ámbito de la vivienda», afirma que «las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine».

64. El artículo 40.1 EC es rotundo al afirmar que «los poderes públicos deben tener como objetivo la mejora de la calidad de vida de todas las personas».

tección social de la diversidad de familias i la cohesión social como a unidad de convivencia básica⁶⁵. Se persigue también la conciliación de la vida laboral y familiar⁶⁶; la protección de los menores especialmente contra la violencia y la pobreza⁶⁷. En relación a los colectivos especialmente vulnerables como las personas discapacitadas se promueve su integración social y laboral⁶⁸. Se defiende la protección de los ancianos, su integración social y sus relaciones intergeneracionales⁶⁹.

La perspectiva de género, recogida en el artículo 41 EC, supone garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres⁷⁰, la incorporación de ésta perspectiva en todas las políticas públicas⁷¹ y el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado y de la atención en el ámbito doméstico y familiar⁷².

En relación a la cohesión y el bienestar social, recogidos en el artículo 42 EC, destacaremos la referencia a la creación de un sistema de servicios sociales de titularidad pública⁷³. La plena integración de las personas en riesgo de pobreza o exclusión⁷⁴ y la protección de las personas especialmente vulnerables⁷⁵. Especial importancia adquiere el apartado 5 del artículo 42 EC, al afirmar que los poderes públicos «deben promover políticas preventivas y comunitarias y deben garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinan como básicos». Y el artículo 42.6 EC señala el deber de acoger a las personas inmigradas y garantizar sus derechos en plano de igualdad.⁷⁶

Finalmente, destacaremos un último punto en relación a los principios rectores relativo a la vivienda, que queda recogido en el artículo 47 EC, al establecer que los poderes públicos «deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivien-

65. Se recoge en el artículo 40.2 EC que «los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia que regulen las leyes, como estructura básica y factor de cohesión social y como a primer núcleo de convivencia de las personas».

66. Sigue el artículo 40.2 EC, en el sentido siguiente: «Asimismo, deben promover las medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar y a tener descendencia, con especial atención a las familias numerosas».

67. La protección a los menores se recoge en el 40.3 EC, en el sentido que «los poderes públicos deben garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, abandono, malos tratos o crueldad y de la pobreza y sus efectos. En todas las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos o por instituciones privadas el interés superior del niño debe ser prioritario».

68. En relación con la protección de las personas discapacitadas, el artículo 40.5 EC, establece que los poderes públicos «deben garantizar la protección jurídica de las personas con discapacidades y deben promover su integración social, económica y laboral. También deben adoptar las medidas necesarias para suplir o complementar el apoyo de su entorno familiar directo».

69. El artículo 40.6 EC dispone que «los poderes públicos deben garantizar la protección de las personas mayores para que puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural. También deben procurar la plena integración de las personas mayores en la sociedad mediante políticas públicas basadas en el principio de solidaridad intergeneracional».

70. El artículo 41.1 EC establece que «los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad».

71. En relación con la perspectiva de género, el artículo 41.2 EC, establece que los poderes públicos «deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres».

72. El artículo 41.4 EC obliga a los poderes públicos a «reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales».

73. El artículo 42.1 EC afirma que «los poderes públicos deben promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Cataluña».

74. El artículo 42.2 EC dispone que «los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social».

75. Y el artículo 42.3 EC encomienda a los poderes públicos el deber de «velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables».

76. En relación con las personas inmigrantes, el artículo 42.6 EAC'06: «Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos».

da protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados». Nos parecía que teniendo en consideración el drama de la pobreza habitacional que afecta el siglo XXI a muchos de nuestros conciudadanos no podemos dejar de hacer una mención especial. Mucho se ha debatido en relación a la protección de este derecho que queda recogido en el artículo 47 CE como un principio rector de la política social y económica.

5.3. El Derecho a los servicios sociales

Entre los derechos, el EC menciona explícitamente el «Derecho a los servicios sociales» y establece que podrá acceder en condiciones de igualdad. De otra parte, cabe destacar que algunos de los principios del EC están relacionados con los servicios sociales. Así, por ejemplo, cuando se refiere explícitamente a la promoción de políticas públicas que fomentan la cohesión social y que garantizan un sistema de servicios sociales de titularidad pública y concertada, adecuada a sus indicadores económicos y sociales, y también considera que se tiene de garantizar la gratuidad de los servicios sociales básicos.

En el artículo 24.1 EC, donde se destaca el acceso a prestaciones y que para cualquier actuación requiere el consentimiento de las personas, haciendo que sean sujetos activos de las intervenciones sociales⁷⁷. El apartado 2 del mismo artículo considera las personas con necesidades especiales sujetos de derechos dentro de los servicios sociales⁷⁸. Las víctimas de pobreza se reconocen como beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía, en el apartado 3 del artículo 24 EC⁷⁹. De acuerdo con TORNOS MAS, los apartados segundo y tercero del artículo 24 EC «reconocen un derecho genérico a recibir prestaciones sociales a las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la vida diaria o a las que estén en situación de pobreza. Pero tampoco determinan qué prestaciones concretas, remitiendo su concreción a lo que establezca la ley»⁸⁰. Por lo tanto, aunque se reconocen derechos, y como expresa este autor, «derechos genéricos», no podemos decir que en el EC se haga referencia al derecho subjetivo a prestaciones sociales concretas, en todo caso el EC impone un mandato al legislador de cómo articular las prestaciones, en base al principio de igualdad recogido en el artículo 24.1 EC, que establece que «todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes».

Así pues, el mismo TORNOS MAS concluye que «el Estatuto de Autonomía no crea derechos públicos subjetivos en materia de servicios sociales (...). Lo que sí queda garantizado es que debe existir un sistema público de servicios sociales, cuya gestión podrá ser concertada. Lo que no es posible es renunciar a la responsabilidad pública en la garantía de unas mínimas prestaciones»⁸¹. En su contra

77. Artículo 24.1 EC: «Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes».

78. Artículo 24.2. EC: «Las personas con necesidades especiales, para mantener la autonomía personal en las actividades de la vida diaria, tienen derecho a recibir la atención adecuada a su situación, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen».

79. Artículo 24.3: «Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen». El apartado 4 del artículo 24 EC reconoce la función social de las organizaciones del tercer sector al afirmar que «tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales».

80. TORNOS MAS, Joaquín, «La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al, El sistema de serveis socials de Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, p. 96.

81. TORNOS MAS, Joaquín, *op. cit.*, p. 97.

LÓPEZ MENUDO, defiende la tesis contraria, posición con la que plenamente nos identificamos. No solo considera que en los nuevos estatutos del Estado Español reflejan los derechos sociales de manera clara y evidente, sino que apunta que, en estos nuevos estatutos, entre los cuales está el de Catalunya, se determinan un sinnúmero de derechos subjetivos, pues «regulan con especial precisión dos garantías fundamentales: la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los tribunales en caso de incumplimiento».⁸²

6. El marco jurídico local: la construcción de un modelo de prestación de servicios de atención a la persona

La realidad de Catalunya es que, de los 948 municipios existentes, tan sólo 64 tienen más de 20.000 habitantes y la legislación de régimen local, establece que los municipios que superen este número de habitantes han de prestar servicios sociales, como a veremos con posterioridad. Así pues, la dificultad se plantea a nivel organizativo con los 883 municipios restantes que no alcanzan este nivel poblacional. Y, con este fin, el ordenamiento jurídico garantiza que o bien, las entidades supramunicipales de existencia obligatoria (diputaciones y consejos comarcales) o bien, las de creación voluntaria (mancomunidades y consorcios) garanticen y den respuesta al Derecho a los servicios sociales de todos las ciudadanas y ciudadanos de Catalunya, que recoge el propio EC, en caso de imposibilidad de prestación municipal.

El sistema de gobierno local, tanto de Catalunya, como del Estado Español, se fundamenta en tres principios básicos, entre otros: el principio de competencia, el principio de autonomía local y el principio de subsidiariedad.

En el marco del principio de competencia, como estructurador del sistema administrativo del Estado Español, y no el de jerarquía, los artículos 137 y 140 CE reconocen la autonomía como un elemento básico de la estructura del poder público del Estado y garantizan la institución municipal en todo el territorio. Los municipios, dotados de personalidad jurídica plena y de un gobierno y una administración propios, mediante sus órganos, ejercen las competencias que la CE y las leyes les atribuyen; graduando su intervención en función de los intereses locales. De aquí que, el principio de autonomía garantice un mínimo competencial a todos los municipios.

El principio de subsidiariedad, de la mano del Derecho europeo, conlleva una visión más democrática de los asuntos públicos, que facilitan la participación más inmediata de la ciudadanía en las decisiones que afecten a la prestación y la gestión de los servicios públicos, como es el caso de los servicios sociales, en especial a nivel local. La aplicación de este principio ha de modularse sobre la base de otros principios como los de eficacia, de eficiencia, de sostenibilidad financiera y de igualdad de los ciudadanos de acceso a los mismos.

En esta parte del trabajo analizaremos la evolución del régimen local en el Estado Español y en Catalunya, en general, y el régimen competencial en materia de servicios sociales, en particular.⁸³

82. LÓPEZ MENUDO, Francisco, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, p. 33.

83. *Vid. in totum*, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano, 2016, pp. 201-212; ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «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, mayo - agosto de 2014, pp. 373-410; SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, «Marc competencial: Com encaixa el marc competencial de l'LRSA amb la Llei 12/2007 de Serveis socials», en *Jornades sobre l'impacte de l'LRSA als Serveis socials de Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 11 de febrero de 2015, pp. 1-15.

6.1. El modelo de organización local originario

El artículo 141 de la Constitución establece la división territorial del Estado, basada en municipios, el gobierno y administración de los cuales corresponde al ayuntamiento, y provincias, el gobierno y administración de las cuales corresponde a la diputación; si bien deja abierta la posibilidad de que las CCAA de régimen especial creen otras entidades de carácter supramunicipal, como es Catalunya.⁸⁴

En Catalunya, de acuerdo con el modelo de organización territorial estatutario, se institucionalizó la comarca, como entidad local básica de base territorial. La literalidad del artículo 5.1 EC es inequívoca cuando afirma que «la Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas». Sin embargo, la efectividad plena de esta opción será más que cuestionable, por las razones que veremos en seguida. Así el modelo territorial catalán se estructuraría, en principio, en tres niveles de gobierno local: municipio, comarca y provincia.

La definición del papel de la provincia fue una cuestión ampliamente debatida en el proceso de elaboración de la Constitución vigente. Y, en gran parte debido a la presión de las fuerzas catalanistas, entestadas en reflejar en el texto constitucional el carácter prescindible de la provincia. Daba satisfacción a este planteamiento el artículo 140 del anteproyecto surgido de la ponencia constitucional, que admitía expresamente la capacidad de los estatutos de autonomía y de las CCAA para substituir la división provincial en su territorio por otras divisiones formadas por la agrupación de municipios. Sin embargo, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados rectificó drásticamente este planteamiento, y apuesta por una mayor rigidez en la regulación de la organización provincial, que es el que finalmente plasma el artículo 141 CE.

De acuerdo con este precepto, la provincia cumple la doble función de entidad local y de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y sus límites territoriales solo pueden ser alterados por ley orgánica. Esta destacada petrificación constitucional de los límites provinciales seguramente se justifica con el hecho de que, según los artículos 68 y 69 CE, la provincia también es circunscripción electoral para el Congreso y el Senado, de manera que el consenso que se acostumbra a requerir en el tratamiento de las cuestiones electorales se proyectó también en la fijación de las circunscripciones, afectando de paso el modelo territorial de la administración local.

Sin embargo, al lado de esta rigidez inicial, el mismo artículo 141 CE contiene elementos de una cierta flexibilidad. Así, en su apartado segundo hace referencia a la función de las entidades locales de las provincias que puede ser ejercida por las diputaciones o por «otras corporaciones de carácter representativo». Y el apartado tercero prevé expresamente que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», previsión que conecta claramente con la del artículo 152.3 CE, que establece que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

Esta referencia de la misma CE a corporaciones y agrupaciones de municipios diferentes de las diputaciones y de las provincias dan pie a algunas interpretaciones que relativizan los efectos de la aparente petrificación de la división provincial en el artículo 141.1 CE. De estas interpretaciones es una muestra destacada, entre muchas otras, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, emitido por encargo del Presidente de la Generalitat provisional, que plantea una interpretación abierta del artículo 141 CE y del artículo 5 EAC, en base al cual llega a la conclusión de que «la Llei d'administració local de Catalunya podria buidar les diputacions de competències i encarregar el govern de la província a entitats locals o a d'altres corporacions representatives». Así para RENYER I ALIMBAU i SABATÉ I VIDAL, «la regulació estatutària és clou amb una fórmula que, de ma-

84. Esta previsión se completa con el art. 152.3 CE. *Vid.* RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent», en GÍFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, p. 30.

nera estranya a l'esquema fins ací dibuixat, garanteix la pervivència de la província en la seva doble vessant d'ens local i de divisió per a l'acompliment de les activitats de l'Estat»⁸⁵. En definitiva, «aquest afegit, justament amb la interpretació del TC ha fet de l'article 141 CE (STC 28 de juliol de 1981) evidència les dificultats que comporta l'establiment d'un model territorial propi per a Catalunya».⁸⁶

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) incorpora los principios constitucionales y muy especialmente los de la autonomía municipal y la suficiencia financiera y establece el marco jurídico e institucional del régimen local vigente en Catalunya y el Estado, hasta la aprobación del nuevo EC.

La LRBRL más que disponer las bases comunes para su desarrollo por las CCAA, agota prácticamente la materia local y casi no deja margen a la potestad legislativa catalana, en este caso. De hecho, la LRBRL «es caracteritzada especialment per la seva extensió i minuciositat, sovint incompatible amb el seu caràcter de llei de Bases»⁸⁷. Sin embargo, el 1987 el Parlamento de Catalunya aprobará las cuatro leyes de organización territorial y régimen local, todavía vigentes hoy día, salvo una, si bien con múltiples modificaciones:

- Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales (LPCD).
- Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Catalunya, ahora refundida por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre (TRLOC).
- Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa (LCB).
- Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Catalunya (LMRLC), que después de distintas modificaciones ha dado lugar al Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya (TRLMRLC).

6.2. El nuevo modelo de organización local

El Estatuto de Catalunya de 2006, en el capítulo VI del título II, bajo la rúbrica de «el gobierno local», ordena la planta territorial catalana sobre la base de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (artículos 2.3 y 83.1 EC)⁸⁸. Siendo el municipio el núcleo central desde dónde se organiza el territorio y el gobierno de Cataluña, tal como sucede en el resto del Estado.

El Estatuto contempla también las comarcas como entes supramunicipales para la gestión de servicios municipales (artículo 83.2 EC)⁸⁹, y la posible existencia de otras entidades locales supramunicipales que cree la Generalitat, como las áreas metropolitanas o las mancomunidades de municipios (artículo 83.3 EC)⁹⁰. Ninguna mención hace el actual texto estatutario a la provincia como a ámbito

85. RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Antecedents històrics i marc constitucional i estatutari de l'Administració local de Catalunya», en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GÍFREU I FONT, Judith *et al.*, *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2001, p. 44.

86. RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent», en GÍFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, pp. 30-31.

87. *Ibidem*, p. 33.

88. El artículo 83.1 EC dispone que «Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías».

89. Y el artículo 83.2 EC afirma que «el ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento».

90. Indica el artículo 83.3 EC que «los demás entes supramunicipales que cree la Generalitat se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios».

territorial de una administración supramunicipal, salvo en la previsión de que «*l'alteració dels límits provincials, si s'escau, s'ha de portar a terme d'acord amb el que estableix l'art. 141.1 de la Constitució*»; a diferencia de lo que pasaba en el EAC de 1979, que contemplaba de manera forzada, en el artículo 5.4, la provincia como ente local.

Ante esta perspectiva se plantean dos cuestiones abiertas, que los recurrentes del texto estatutario pretendían que resolviera el Tribunal Constitucional (TC) español a raíz de la impugnación de los artículos 83.1, 90 y 91 EAC, que fue resuelta en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio. En primer lugar, si la provincia tiene que existir en todo caso en todas partes del territorio español y, en segundo lugar, cual es el poder de disposición del legislador catalán sobre la provincia. Y, en consecuencia, cual es el abasto de la previsión del artículo 91.3 EAC, en disponer que «los consejos de veguería substituyen las diputaciones».

En este sentido, cabe poner de manifiesto que se ha afirmado muchas veces, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional, que la autonomía provincial que garantiza el artículo 141 CE es de segundo grado, en comparación con la autonomía municipal. En realidad, a diferencia de lo que sucede con los municipios, una buena parte de las provincias españolas presentan un régimen jurídico singular.

En cuanto a la comarca creada por el EAC de 1979 como institución propia de autogobierno y como ente territorial básico de naturaleza supramunicipal, el EC de 2006, aunque la mantiene, si bien sin el carácter de ente local básico, crea la veguería, cuyo gobierno y administración corresponde al consejo de la veguería y con la misma naturaleza supramunicipal que la comarca, pero de mayor ámbito competencial y con la finalidad de que su administración substituya la diputación provincial.

Como veremos con posterioridad, el EC, en el citado capítulo VI sobre el gobierno local, al desgranar cuáles son las competencias locales, se dota al municipio de competencias en materia de servicios sociales (artículo 84 m) EC), al disponer que «la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes».

7. El sistema competencial local en Catalunya⁹¹

El modelo territorial competencial local en Catalunya, en virtud de la Constitución y del Estatuto, tal como hemos expuesto, se estructura en tres niveles de prestación de servicios públicos en general: el municipio, la comarca y la provincia; aunque, como veremos, esta última no tiene ninguna atribución directa en la materia que nos ocupa, los servicios sociales.

7.1. El marco competencial municipal

El municipio, como entidad básica de la organización territorial, tal y como se ha señalado, constituye el elemento primario y fundamental de la participación de las ciudadanas y de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, el artículo 1 LRBRL dispone que «los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes Colectividades».

91. *Vid. in totum*, entre muchos, GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009; GIFREU I FONT, Judith (Coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2002; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith, RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, *Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

Si nos fijamos en el diseño competencial local original establecido por la LRBRL de 1985, antes de su reforma en 2013, la CE no prevé un listado de competencias de los entes locales. Aunque, de acuerdo con el artículo 147 CE, el ordenamiento jurídico tiene que garantizar el mínimo competencial necesario para que los municipios puedan velar por los intereses locales que se les han confiado. Así, de acuerdo con los artículos 25, 26 y 27 LRBRL, las leyes estatales y las leyes del Parlamento de Catalunya tenían que atribuir competencias a los ayuntamientos, mediante tres mecanismos diferentes:

- a) La cláusula general de atribución del artículo 25.1 LRBRL, según la cual el ayuntamiento podrá promover todas las actividades y prestar los servicios públicos que conlleven el bienestar y la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de las vecinas y los vecinos.
- b) Los ámbitos materiales, generales o sectoriales, en los cuales los Parlamentos respectivos del Estado y de Catalunya tienen que hacer efectivas atribuciones legislativas de competencias concretas. El artículo 25.2 LRBRL contiene una relación no exhaustiva de los ámbitos a los que afecta la autonomía municipal; entre otros: la seguridad en los lugares públicos, la ordenación del tránsito a las vías urbanas, la protección civil, la prevención y la extinción de incendios, el urbanismo, la vivienda, los parques y jardines, la pavimentación de las vías urbanas, la protección del medio ambiente, el patrimonio histórico artístico, el alumbrado público, los mercados, las ferias, la protección del consumidor, el suministro de agua, el alcantarillado, el tratamiento de residuos y aguas residuales, el transporte público de viajeros. Y, en particular la letra k) que hace referencia a la «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social».
- c) Los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios de forma independiente o asociados en función del número de habitantes, previstos en el artículo 26.1 LRBRL:
 - En todos: el alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.
 - Más de 5.000 habitantes, además; biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
 - Más de 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
 - Más de 30.000 habitantes, además: servicio de lectura pública.
 - Más de 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros, protección del medio ambiente, servicio de transporte adaptado.

Así mismo, los artículos 27 y 28 LRBRL facultan a los municipios para ejercer competencias delegadas por el Estado o la Generalitat de Catalunya y para establecer competencias complementarias de las actuaciones de estas administraciones. Si bien, el artículo 28 será derogado por la reforma local de 2013, como veremos posteriormente.

7.2. El marco competencial comarcal

Tal como indican el artículo 141 CE y el artículo 5.1 EAC de 1979, «la Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supramunicipales». Como ya se ha comentado, ello suponía que Catalunya podía crear un modelo territorial propio, basado en los municipios y las comarcas. Y el artículo 5.3 EAC encomendó al Parla-

mento la aprobación de una ley de organización comarcal que, en todo caso, deberá garantizar la autonomía de los entes territoriales.

El artículo 3 del *Decreto Legislativo 4/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Catalunya* (TRLOCC) —que derogó la Ley 6/1987, de 4 de abril, reguladora de la organización comarcal de Catalunya— establece que «la comarca se constituye como una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos, tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines».

I, siguiendo a TRAYTER JIMÉNEZ, dado su naturaleza de entidad local, de acuerdo con el artículo 25 TRLOCC, la comarca tienen el deber de ejercer:⁹²

- a) Las competencias en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos.
- b) Las competencias propias, que de forma expresa le atribuye la ley en determinadas materias, como es el caso de los servicios sociales básicos.
- c) Todas aquellas que son de titularidad de otra administración pública pero el ejercicio de las cuales le ha sido otorgado a la comarca por delegación del órgano o administración al que le corresponde su titularidad. Así sucede con los servicios sociales especializados.⁹³

7.3. El marco competencial provincial

La provincia se configura como una entidad territorial con personalidad jurídica propia⁹⁴, compuesta por la agrupación de municipios, el gobierno y la administración de la cual es ejercida por la diputación provincial; y es que, de acuerdo con el artículo 141 CE, tal y como ya se ha puesto de manifiesto, la provincia tiene una doble naturaleza: de ente local y de división territorial de la administración periférica del Estado.⁹⁵

El ámbito competencial de la diputación gira en torno al municipio, con la finalidad de la prestación efectiva de servicios a estos. Así, en el diseño primigenio del artículo 36.1 LRBRL, las diputaciones ejercen:

- a) Competencias de cooperación y asistencia municipal, en particular, en la prestación subsidiaria de los servicios mínimos obligatorios municipales.
- b) Competencias de carácter supramunicipal, que requieren para su prestación eficiente y eficaz una unidad de explotación superior al municipio.
- c) Y cualquier otra competencia que persiga el fomento y la administración de los intereses propios de la provincia.

92. Trayter Jiménez, Joan Manuel, «Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (II): la comarca», en Gifreu i Font, Judith, Fuentes i Gasó, Josep Ramon, «Règim jurídic...», op. cit., pp. 222-223.

93. Se debe notar que el art. 25 de la LOC, antes de ser refundida en el TRLOC, hacía referencia expresa de las materias que tenían que ser objeto de atribución competencial a la comarca: ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, cultura; deporte, educación, salubridad pública i medio ambiente y servicios sociales.

94. *Vid. in totum*, en relación al nuevo régimen jurídico de los entes supramunicipales, SABATÉ I VIDAL, Josep María, «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes», *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, pp. 129-150.

95. SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (I): la vegueria», en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic...*, op. cit., pp. 202-203.

Estas atribuciones genéricas del artículo 36.1 LRBRL se verán bastante ampliadas con la reforma de 2013; aunque, no se les atribuirán competencias en materia de servicios sociales. En opinión de SABATÉ I VIDAL, la reforma «acaba dando a las diputaciones un papel contradictorio entre la cooperación municipal y la sustitución en algunos casos de los municipios en cuanto a la gestión de servicios municipales básicos (...), que limita en mi opinión tanto la autonomía municipal, como la autonomía provincial». ⁹⁶

De todas formas, cabe señalar que las competencias que las diputaciones ejercen en materia de servicios sociales fueron traspasadas a la Generalitat de Catalunya en virtud de la *Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales* (LPCD).

8. La reforma de la organización local española⁹⁷

La *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL), en vigor desde el 30 de diciembre de 2013, vino a modificar profundamente la LRBRL de 1985. Esta reforma, ha sido la más importante que se ha realizado del régimen jurídico local español y con él, el catalán. ⁹⁸

La consideración que la CE y el EAC hacen de los municipios y de los entes locales territoriales como verdaderas instituciones de «gobierno» i no solo como a entidades de la «administración», conlleva indudables consecuencias en el ámbito competencial⁹⁹. Así, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ ha destacado como «las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico». ¹⁰⁰

La LRSAL tenía como objetivos reformar la estructura institucional y organizativa local, incidir en diferentes aspectos de la gestión y del personal del gobierno y de la administración de los entes locales; pero sobretodo, modifica los ámbitos materiales de las competencias locales. y, de acuerdo con la misma Ley con la finalidad de simplificar la administración, reducir el número de entes y someterlos plenamente a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todo eso, según dice la Ley, con el objetivo de clarificar el régimen competencial, especialmente el local, a fin de evitar duplicidades y hacer efectivo el «principio de una Administración, una competencia»¹⁰¹. Aunque estos objetivos que podrían considerarse necesarios, los medios a través de los cuales se querían conseguir han estado y son muy controvertidos. De todas formas, la LRSAL conllevaba una recentralización de competencias por parte del Estado, en detrimento de las CCAA, sacando poder y capacidad de acción a los entes locales.¹⁰²

96. Sabaté i Vidal, Josep Maria, «El impacto de la Ley 27/2013», op. cit., pp. 148-149.

97. *Vid. in totum*, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero - abril 2015, pp. 55-88.

98. *Vid.* FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014.

99. *Vid.* FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CALLABERO, Francisco, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 35 y ss.

100. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco María, «Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 70, 2004, p. 185.

101. En contra, *vid.* FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 14-15.

102. *Vid.* VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, pp. 23-60.

9. La reordenación del sistema competencial local

La LRSAL contiene un nuevo sistema de repartimiento competencial mediante la redefinición y la reclasificación de las competencias municipales, fundamentalmente y, sobretodo, determina que las entidades locales solo podrán ejercer competencias «distintas de las propias» (artículo 7.4 LBRL) o atribuidas por delegación cuando no haya duplicidad de ejercicio por dos o más administraciones y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera municipal¹⁰³. Aunque, para SANTAMARÍA PASTOR, la LRSAL omite el principal problema del régimen local, «la indefinición de las competencias de cada Administración y la vaguedad de sus límites respectivos, que no sólo lleva a conflictos continuos sino, en muchos casos a la inacción, por temor a exceder de su estricto ámbito funcional».¹⁰⁴

La LRSAL reordena el sistema competencial local, des de una perspectiva reduccionista y limitadora, como ya se ha apuntado, por lo que analizaremos las diferentes categorías competenciales:

a. Las competencias propias

El nuevo artículo 25.1 LBRL reduce ampliamente la cláusula general de capacitación municipal y el nuevo artículo 25.2 LBRL reduce el listado de materias que «en todo caso» el legislador tiene que reconocer a los municipios como «competencias propias» para VELASCO CABALLERO¹⁰⁵. Así, algunas se suprimen y otras se minoran, como por ejemplo el medio ambiente, limitado al «medio ambiente urbano», en particular, parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Y, en definitiva, pretende establecer el techo máximo competencial local que vincula el legislador sectorial tanto estatal, como catalán. Ahora bien, como veremos, para FUENTES I GASÓ, «pero la verdadera operación reductora disponiendo sobre competencias que no son de titularidad estatal tiene lugar a través de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL».¹⁰⁶

b. Las competencias delegadas

La delegación del anterior artículo 27 LBRL era simétrica a la delegación competencial del artículo 150.2 CE entre el Estado y las CCAA, como instrumento de ampliación de la capacidad competencial local. De todas formas, la LRSAL exige que la delegación de competencias debe que ir acompañada de la dotación presupuestaria anual que permita la cobertura total del coste del servicio (artículo 1.10 LRSAL).¹⁰⁷

103. Vid. FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier., «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 59 y ss.

104. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio, «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, p. 152.

105. VELASCO CABALLERO, Francisco, «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, pp. 25-30.

106. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, p. 74.

107. *Ibidem*, p. 75.

c. Las competencias distintas de las propias

El artículo 7.4 LBRL establece a su nueva redacción que «las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal (...) y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». De tal forma que, solo si se supera este control de oportunidad, que para TOSCANO GIL es inconstitucional¹⁰⁸, los municipios podrán ejercer competencias «distintas de las propias y de las delegadas», les antes denominadas «competencias impropias».¹⁰⁹

d. Las competencias complementarias

La LRSAL suprime el artículo 28 LRBRL, que permitía que los municipios desarrollaran «actividades «complementarias» a las realizadas por otras administraciones públicas, lo que conlleva, de hecho, un tipo de «cláusula general de competencia municipal». Parece que la LRSAL identifica esta categoría como causa de las duplicidades funcionales, y por eso la suprime, esto es criticado por VELASCO CABALLERO¹¹⁰. En este sentido, se pronuncia ARIAS MARTÍNEZ, «que si bien la supresión del artículo 28 de la LBRL puede implicar un recorte de la autonomía local, no vulnera, en cambio, la garantía constitucional de esta institución en la medida en que la autonomía local demanda competencias propias en ámbitos de interés local pero no requiere la atribución de una cláusula competencial genérica como la recogida en el citado artículo 28».¹¹¹

e. Los servicios mínimos obligatorios

La novedad que introduce la LRSAL en el artículo 26.1 LRBRL, es que elimina o reduce algunos de los llamados «servicios mínimos obligatorios» para los municipios. Así, en concreto, suprime la obligación de todos los municipios de prestar el servicio de control de alimentos y bebidas (artículo 26.1.a) LRBRL). También, en los municipios de más de 20.000 habitantes, la anterior obligación de prestación de servicios sociales pasa a ser la obligación de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (artículo 26.1.c) LRBRL). Por último, en los municipios de más de 50.000 habitantes ya no existe la obligación de «protección del medio ambiente»; sino más limitadamente, la de «medio ambiente urbano» (artículo 26.1.d) LRBRL), siendo excluidas las actividades relacionadas con los espacios naturales.

108. TOSCANO GIL, Francisco, «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. 316-317.

109. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, p. 76.

110. *Vid.* VELASCO CABALLERO, Francisco, «Duplicidades funcionales...», *op. cit.* pp. 21-23.

111. ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «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, mayo-agosto 2014, p. 389.

10. La reinterpretación constitucional del sistema competencial local

En el año 2016 el Tribunal Constitucional dictó las cuatro primeras sentencias sobre sendos recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL, que entre otras cosas aclaran la interpretación sobre el abasto de las competencias locales, y por lo tanto las municipales¹¹². El 2017 dictó seis sentencias más, resultado de cinco recursos de inconstitucionalidad y de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL¹¹³. Por una parte, fijan los criterios interpretativos del régimen competencial local establecidos en las primeras y, de otra, aclaran definitivamente el alcance. Así, para RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, «'lo local' deja de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas».¹¹⁴

Esta jurisprudencia constitucional demuestra que la «reforma local» operada por la LRSAL ha quedado frustrada en sus objetivos principales, como afirma FUENTES I GASÓ, sobretodo, en lo que hace referencia a la reordenación competencial que, desde la perspectiva TC, no puede comportar un efecto reduccionista. Por otra parte, «el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el artículo 25.2 de la LRBRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto. Eso sí, cumpliendo los requisitos estrictos que determinan los apartados 3, 4 y 5 del propio artículo 25 de la LRBRL»¹¹⁵. En el mismo sentido, ARIAS MARÍNEZ, afirma que «no obstante, una lectura en clave constitucional del artículo 25.2, en el que dicha referencia se encuadra, permite deducir que el legislador sectorial, además de reconocer competencias a los entes municipales en los ámbitos de actuación previstos en dicho precepto, puede asignar a los municipios competencias en sectores de actividad que no estén incluidos en dicho catálogo, lo que en todo caso redundará en beneficio de la autonomía local».¹¹⁶

Así pues, la supresión o reducción de materias del artículo 25.2 LRBRL no conlleva ninguna relevancia competencial en Catalunya, como afirma VELASCO CABALLERO, ya que los municipios continuaran siendo titulares de competencias atribuidas por la legislación sectorial estatal o catalana, como es el caso de la atribución a los municipios catalanes de competencias propias sobre «prestación de los servicios sociales», en virtud del artículo 66.3 k) TRLMRLC.¹¹⁷

En definitiva, vista la indisolubilidad entre servicios sociales y entes locales deberíamos conseguir que el mapa competencial, según FUENTES I GASÓ, no estuviera determinado por quién ejerce una competencia efectivamente; sino por quién la puede ejercer mejor, con un mayor nivel de calidad y satisfacción por parte de los ciudadanos y ciudadanas, en el caso de Catalunya. Por eso, «hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la administración al ciudadano, que es el destinatario»; pero, en ningún caso esta ha sido la opción del legislador a la hora de aprobar la LRSAL.¹¹⁸

112. STC 41/2016, de 3 de marzo —ponente: Andrés Ollero Tassara—, STC 111/2016, de 9 de junio —ponente: Antonio Narváez Rodríguez—, STC 168/2016, de 6 de octubre —ponente: Juan Antonio Xiol Ríos— y STC 180/2016, de 20 de octubre —ponente: Juan José González Rivas—.

113. STC 44/2017, de 27 de abril —ponente: Fernando Valdés Dal-Ré—; STC 45/2017, de 27 de abril —ponente: Andrés Ollero Tassara—; 54/2017, de 11 de mayo —ponente: Santiago Martínez-Vares García—; 93/2017, de 6 de julio —ponente: Encarnación Roca Trias—; y STC 101/2017, de 20 de julio —ponente: Alfredo Montoya Melgar—; así como el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 2.393 municipios (STC 107/2017, de 21 de setiembre —ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón—).

114. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, «Medio ambiente urbano», en VELASCO CABALLERO, Francisco (Dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018 p. 345.

115. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, septiembre - diciembre, 2018, p. 84.

116. ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, *op. cit.*, p. 408.

117. VELASCO CABALLERO, Francisco., «El nuevo régimen local...», *op. cit.* p. 7.

118. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 85.

11. El marco competencial local en materia de servicios sociales

El nuevo artículo 25.2 e) LRBRL, como ya hemos visto, ha modificado el elenco de materias de competencia municipal reduce la materia de asistencia social» a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». Por otro lado, el nuevo artículo 27.3 c) LRBRL¹¹⁹ dispone que el Estado y las CCAA puedan delegar otras competencias a los municipios entre las que destacamos la prestación de servicios sociales y los servicios y acciones para erradicar la violencia de género y la promoción de actuaciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Aunque este precepto, por lo tanto, permitiría que todos los municipios de población superior a 20.000 habitantes pudieran prestar, como mínimo, los servicios sociales básicos.

El Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya (TRLMRLC); porque nos parece importante destacar que ya la primera Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Catalunya (LMRLC) otorga competencias en materia de servicios sociales a las entidades locales, como hacia la LRBRL.

El artículo 66.1 TRLMRLC dispone que el municipio «puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos». Y el artículo 66.2 TRLMRLC establece que las entidades locales tienen competencias en el ámbito de la cohesión social». De acuerdo con el artículo 66.3 k) TRLMRLC, «el municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: (...) La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales». Y, finalmente, el artículo 67 c) TRLMRLC establece como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, la «prestación de servicios sociales».

De todos modos, el artículo 84.2 m) EC prevé que los gobiernos locales de Catalunya tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: «La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes». Por otra parte, el artículo 166 EC prevé la asistencia de las competencias en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias y de la infancia como competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya. De aquí que sea más que cuestionable la capacidad del Estado, mediante la LRSAL para reducir esta competencia que, de acuerdo con la previsión estatutaria expresa correspondería la determinación de la participación municipal al Parlamento de Catalunya.

De todos modos, es la disposición transitoria segunda de la LRSAL¹²⁰ la que arrebató, con carácter de norma básica, las competencias municipales en materia de servicios sociales atribuidas por el

119. Art. 27.1. o) LRBRL: «Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género». 27.3 c) LRBRL: «Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer».

120. Disposición transitoria segunda. «Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales». 1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local. 2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación. 3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. 4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. 5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no

Parlamento de Catalunya y las traslada al Gobierno de la Generalitat. Aunque, una vez realizado el traspaso, éste podría delegar el ejercicio nuevamente a los municipios. Si bien las competencias municipales propias se convierten en delegadas, que como ya se ha hecho notar, posteriormente fue anulada por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

La reducción de competencias municipales en materia de servicios sociales que comporta la disposición transitoria segunda de la LRSAL¹²¹, es mucho más que discutible desde la perspectiva constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.¹²² En aquello que hace referencia a la asistencia social, el Estado no tiene reconocida ninguna competencia en la materia por parte de la CE; sino que se atribuye en exclusiva a las CCAA por sus estatutos de autonomía. Así que, en el caso de Catalunya, ha sido el Parlamento de Catalunya a través, primero de la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales* y después, a través de la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales*, quién ha atribuido y regulado el ejercicio de las competencias municipales en materia de asistencia social en Catalunya. Por lo tanto, el Estado no ostenta capacidad alguna para suprimir las competencias municipales en materia de servicios sociales, como pretende la disposición transitoria segunda de la LRSAL mencionada.

Y, a pesar de las dudas interpretativas de todo orden que ha provocado esta modificación, de ninguna manera puede sostenerse, según FUENTES I GASÓ, que las competencias atribuidas a las entidades locales por el legislador autonómico antes de la entrada en vigor de la LRSAL, que esta ha reducido o suprimido, de ninguna manera devienen competencias «distintas de las propias» o «competencias delegadas»¹²³. Así lo afirma con rotundidad, SALAVERRÍA PALANCA, «en el nuestro caso, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios sociales aprobada al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé el EC (artículo 166) que en fecha de la entrada en vigor de la LRSAL ya atribuía competencias propias o delegadas a las entidades locales para la prestación de servicios públicos tiene que ser igualmente respetada y vinculada a todos los poderes públicos y a los ciudadanos en las mismas condiciones que el resto del ordenamiento jurídico».¹²⁴

12. Conclusiones

En este artículo nos hemos aproximado al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en la Catalunya de la post-crisis, a través del modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local.

Partimos de la tesis que los derechos humanos y más concretamente los derechos sociales son el marco de referencia de los servicios sociales. Atribuimos un carácter prestacional exigible a los derechos sociales, lo que nos lleva a afirmar que el derecho a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social. Los derechos sociales son el fundamento de la legislación de servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 ya hace referencia a los servicios sociales como un derecho de todas las personas. En el ámbito europeo la *Carta Social Europea* del

hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora».

121. Vid., MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis., «Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local» (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre de 2013.

122. Vid. ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia., *op. cit.* p. 407.

123. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, p. 81. En el mismo sentido, MONTOYA MARTÍN, E., «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, mayo 2014, p. 16.

124. SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, *op. cit.*, p. 4.

Consejo de Europa de 1961 define a los servicios sociales como derecho y les atribuye los objetivos de bienestar y desarrollo social. Y finalmente, la *Carta de Derechos Fundamentales* de la Unión Europea de 2007 reconoce el derecho al acceso a los servicios sociales incorpora entre las finalidades de los derechos sociales la de combatir la exclusión social y la pobreza. Sin embargo, los derechos recogidos en estos textos europeos se consolidan en el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* de 2017, que intenta dar respuesta a los efectos devastadores de la crisis económica y política, que ha incrementado las desigualdades, la pobreza y la exclusión social en Europa.

Así pues, el acceso a los servicios sociales se constituye como un derecho universal recogido tanto en la legislación tanto constitucional, como en la estatutaria. Las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han terminado consolidando como un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales. En este marco, en nuestro ordenamiento jurídico se ha operado una transformación del sistema de protección a través de diversos cambios legislativos que han acabado con el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo a los servicios sociales. Un derecho que por lo tanto es exigible, a los servicios sociales y por lo tanto hemos visto como se ha configurado, ha mejorado y se ha consolidado en el sistema público de servicios sociales.

En este marco, nuestro sistema público de servicios sociales ha mejorando paulatinamente, complementándose con otros sistemas de previsión social, como el sistema de salud con el objetivo de la mejora de la cualidad de vida de todas las personas a la búsqueda del bienestar social

El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales en el Estado Español se fundamenta en los parámetros normativos siguientes:

- a) La *Constitución de 1978* que instituyó el Estado de derecho, democrático y social que en el ámbito territorial conllevará el establecimiento del Estado autonómico. Un Estado social que supondrá la asunción de responsabilidades colectivas para hacer frente a las necesidades de las ciudadanas y de los ciudadanos y que establecerá las bases del Sistema Catalán Servicios Sociales.
- b) El *Estatuto de 2006* pretende adaptar el autogobierno de Catalunya al siglo XXI y responde a las realidades y necesidades sociales respecto del Estatuto anterior de 1979. El Estatuto vigente enfatiza la competencia autonómica sobre materia de servicios sociales; al contener una mayor concreción en cuestiones como los ámbitos funcionales, la distribución competencial territorial entre la Generalitat de Catalunya y los entes locales y los titulares del derecho a los servicios sociales.
- c) La *Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985* establece la obligación de prestar servicios sociales básicos a los municipios de más de 20.000 habitantes y permite que la Generalitat de Catalunya delegue en los municipios competencias en materia de servicios sociales especializados. En el caso de Catalunya, la *Ley de servicios sociales de 2007* lo permite en municipios de más de 50.000 habitantes. Además faculta a los municipios para ejercer otras competencias conexas o complementarias a las que desarrolle la Generalitat.
- d) El *Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya de 2003* establece que el municipio tiene las competencias para desarrollar todos los servicios públicos necesarios para dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, como en el ámbito de la cohesión social; y que el Parlamento de Catalunya puede atribuir a los municipios la prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales. Los servicios sociales forman parte de los servicios mínimos de los municipios de más de 20.000 habitantes que deberán prestar y financiar. Esta previsión, cómo la precedente de la Ley de bases estatal, suponen el desarrollo de los derechos sociales que se hallaban consagrados en la Constitución y el Estatuto.

La *Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local de 2013* reduce ampliamente la cláusula general de capacitación municipal, el listado de materias que «en todo caso» el legislador tiene que reconocer a los municipios como «competencias propias». Ahora bien, reduce el alcance competencial local en materia de asistencia social a la evaluación e información de situaciones de necesidades sociales y la atención en situación de riesgo o exclusión social lo que supone un claro retroceso hacia el asistencialismo. Si bien, permite expresamente que la Generalitat de Catalunya pueda delegar en los municipios de más de 50.000 habitantes competencias en materia de servicios sociales especializados y deroga expresamente la facultad de los municipios para ejercer otras competencias conexas o complementarias a las que desarrolla la Administración de la Generalitat. A pesar de ello, la reforma sufrió más de una decena de recursos de inconstitucionalidad cuyas sentencias frustraron la intención del legislador estatal de reducir las competencias locales. De acuerdo, con esta jurisprudencia, e beneficio de la autonomía local, el elenco competencial enunciado en la legislación modificativa, se convierte en un *numerus apertus*, que podrá ser completado tanto por el legislador sectorial, como por el por el legislador catalán..

La crisis económica, financiera e institucional tanto estatal, como europea, ha tenido un impacto determinante en la forma en que se relacionan las personas con los servicios sociales por la aparición de nuevas necesidades y la promulgación de leyes que fruto de la movilización y de la conciencia social y política han intentado generar los instrumentos jurídicos, técnicos y sociales necesarios para apaciguar estas nuevas situaciones de exclusión social. La crisis que comenzó el 2007, no se puede aún afirmar con rotundidad que esté superada; por lo menos porqué algunas de las consecuencias a nivel social resulten irreversibles para una parte muy importante de nuestra sociedad.

La reducción de la ocupación y el aumento exponencial del paro nos ha llevado a una grave depresión económica, elevando el riesgo de pobreza y exclusión social para una parte muy importante de nuestra sociedad. Si a todo ello sumamos que España es uno de los países que menos destina al gasto público social de toda Europa, el resultado supone que las consecuencias para los colectivos más vulnerables hayan podido resultar devastador. Este déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza junto con la injerencia del gobierno del Estado Español imponiendo medidas control sobre las competencias propias de la Administración catalana, han comportado que la cobertura universal pretendida por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían.

¿Cuál es la administración con responsabilidades en materia de servicios sociales que ha resultado más tensionada por la situación de la crisis económica? Sin duda la Administración local, puesto que son las encargadas de atender desde la proximidad las necesidades más inmediatas de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad tocan vinculan plenamente a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en tanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos y a aquellos municipios que superen los 50.000 habitantes, en el ámbito de los servicios sociales especializados. Así pues, aunque las necesidades sociales y, en consecuencia, las demandas de los ciudadanos se incrementaban de manera exponencial, no lo hacían en la misma proporción los recursos económicos y materiales para satisfacerlas.

A modo de conclusión, en virtud de la *Ley de servicios sociales de 2007* de Catalunya, podemos asegurar que los entes locales son las que soportan las mayores cargas derivadas de las competencias en materia de servicios sociales básicos; pero también en materia de servicios sociales especializados a petición propia o por delegación por la Generalitat de Catalunya. Ahora bien, las circunstancias económicas, sociales y organizativas suponen que a menudo aparezcan desigualdades territoriales en las respuestas del mundo local a las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, cada vez más crecientes.

En definitiva, las entidades locales y los servicios sociales deberían conformar una misma unidad de acción para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía. Ahora bien, sería

conveniente que la distribución competencial en materia de servicios sociales no estuviera sometida a qué administración debe ejercerla; sino a cuál puede ejercerla con mayor competencia, incorporando por lo tanto la eficiencia, la eficacia y la calidad como criterios esenciales. Si embargo, ello supone un profundo replanteamiento de la arquitectura jurídica de las administraciones públicas y, en particular de las entidades locales y, sobretodo, de su régimen competencial. Y supone un replanteamiento estructural del rol ejercido por el principio de autonomía local, otorgándole el protagonismo que le corresponde, a la luz del principio de subsidiariedad, que garantiza que la competencia sea ejercida por la administración más próxima a la ciudadana y al ciudadano.

**V.2. ARTICLE 2.
«LOS SERVICIOS SOCIALES LOCALES COMO GARANTES
DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN EL ESTADO ESPAÑOL.
ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ATENCIÓN
A LA PERSONA EN CATALUÑA»**

Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español. Análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña

Local social services as guarantors of the Welfare State in Spain: analysis of the legal system for personal care in Catalonia

Maria Victoria Forns Fernández
Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social
Universitat Rovira i Virgili

«Now, remove force and independence from the township, and you will and always find only those under its administration and no citizens», Toqueville, 1985.¹²⁵

«A grandeza política mostra-se quando, em momentos difíceis, se trabalha com base em grandes princípios e pensando no bem comum a longo prazo», Francisco, 2015.¹²⁶

Resumen. El artículo analiza la arquitectura pública prestacional catalana, en la que el ente local resulta la unidad imprescindible para desplegar los servicios sociales, respondiendo a los principios de universalidad, proximidad y descentralización, consagrados en la Ley 12/2007 de Servicios Sociales. Esta ley establece como universal el acceso a los servicios sociales para todos los ciudadanos, lo que se puede interpretar como el nacimiento de un nuevo derecho social. Nos aproximaremos al marco jurídico de los servicios sociales analizando la normativa internacional, europea, constitucional, estatutaria, local y la legislación sectorial con implicaciones para los servicios sociales locales. En definitiva, analizaremos el actual modelo de prestación servicios sociales de atención centrada en la persona, en particular, del ámbito local.

Palabras clave: Derechos fundamentales; Derechos sociales; organización; competencias locales; servicios sociales.

125. TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracy in America*, vol. I, parte I, cap. V, p. 68.

126. FRANCISCUS, *Laudato sí. Carta encíclica sobre o cuidado da casa comum*, Roma, 2015, núm. 178, p. 81.

Abstract. *The article analyses the Catalan public service architecture, in which the local authority is the essential unit for deploying social services, responding to the principles of universality, proximity and decentralisation, enshrined in Law 12/2007 on Social Services. This Law establishes universal access to social services for all citizens, which can be interpreted as the birth of a new social law. It will be addressed the legal framework of social services by analysing international, European, constitutional, statutory, local and sectoral regulation with implications for local social services. In short, it will be analysed the current model of person-centred social service provision, particularly at the local level.*

Keywords: *Fundamental rights; Social rights; organisation; local competences; social services*

Sumario. 1. Introducción. 2. La ley de servicios sociales de 2007: la consolidación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. 2.1. Principios y finalidades de los servicios sociales. 2.2. Estructura de los servicios sociales. 2.3. Funciones de los servicios sociales básicos y de los servicios sociales especializados. 2.4. Prestaciones del sistema público de servicios sociales. 2.5. La distribución competencial en materia de servicios sociales. 2.6. La organización territorial de los servicios sociales. 2.7. La organización de la participación. 3. Los ámbitos sectoriales de protección social de la persona. 3.1. Dependencia. 3.2. Infancia. 3.3. Discapacidad. 3.4. Género. 3.5. Extranjeros. 3.6. Emergencia habitacional y pobreza energética. 3.7. Renta. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. Introducción

A través de este artículo se pretende hacer una aproximación al modelo de servicios sociales de Cataluña. El encuadre es el mundo local en la prestación de servicios sociales tanto básicos como especializados. Los entes locales son el primer nivel del sistema público de servicios sociales y tienen un interés especial dado que son los que mejor garantizan el principio de proximidad, descentralización y universalidad. Para poder profundizar en el modelo de servicios sociales catalán hay que hacer un análisis normativo exhaustivo tanto a nivel del marco legislativo más general como es la ley de servicios sociales así como las leyes sectoriales que afectan a los servicios sociales locales.

Veremos por lo tanto como los servicios sociales nacen, se consolidan, se renuevan y cómo fruto de la irrupción de la crisis necesitan de la promulgación de leyes de carácter sectorial que intentarán, sin conseguirlo, erradicar la aparición de nuevas necesidades y apaciguar la intensificación de las que conocíamos. Para conseguir dibujar el panorama actual de los servicios sociales en Cataluña primero nos introduciremos en los principios rectores del sistema público de servicios sociales: universalidad, igualdad, responsabilidad pública, solidaridad, participación, globalidad, subsidiariedad, prevención, eficacia, eficiencia, entre otros. Comprobaremos como la ley actual de servicios sociales avanza en el reconocimiento de derechos y entiende los servicios sociales como un derecho de la ciudadanía y defiende su universalización y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales.

La estructura organizativa de los servicios sociales en forma de red que facilita el trabajo coordinado entre todos los profesionales y los usuarios, define el modelo de atención a las personas y clasifica los servicios sociales en: servicios sociales básicos (SSB) que serán competencia propia de los entes locales, y servicios sociales especializados. Ambos conforman la Red de Servicios Sociales de Atención Pública que tendrá que ejercer las funciones que le encomiende la ley de servicios sociales. Podremos observar como los SSB han sufrido un retroceso como consecuencia de la crisis, intensificando las funciones puramente asistenciales y centrados en ofrecer prestaciones y tramitar ayudas.

Para que la Red de Servicios Sociales de Atención pública funcione hace falta que la legislación defina las prestaciones a las cuales puede tener derecho la ciudadanía. El sistema determina prestaciones de servicio, prestaciones económicas y prestaciones tecnológicas que tendrán que dar respuesta a

unas necesidades sociales que son dinámicas y que se incrementan en un binomio en desequilibrio como es el de necesidad-recurso.

La organización territorial basada en el principio de descentralización, desconcentración y proximidad hacia los ciudadanos determinará que los servicios sociales se estructuren en áreas básicas de servicios sociales (ABSS), como las unidades de atención social primaria para prestar los servicios sociales básicos a través de los entes locales. La ley definirá que las ABSS se constituirán a partir de una población de 20.000 habitantes, y la ley también determinará como la comarca será el ente competente en el caso de los de menos de 20.000.

Si queremos alcanzar con amplitud de miras el sistema catalán de servicios sociales y su respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos hay que analizar también la normativa de carácter sectorial que tiene impacto en los servicios sociales locales; es por eso que el artículo se entretendrá también en el análisis de la legislación que hace referencia a los ámbitos de la dependencia, la infancia y la adolescencia, la discapacidad, el género, la extranjería, la emergencia habitacional y la pobreza energética y la renta. En todos estos ámbitos se ha legislado y todos tienen una relación directa con los entes locales, otorgando competencias propias a los mismos y contribuyendo a construir los Sistema Catalán de Servicios Sociales de Cataluña.

2. La ley de servicios sociales de 2007: la consolidación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública

La Ley 12/2007, de 11 de octubre de servicios sociales, establece el ordenamiento de los servicios sociales con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso. Determina los derechos garantizados para todos los ciudadanos en materia de bienestar social. Establece también las responsabilidades de las administraciones públicas con obligación de prestar los servicios. Vemos por lo tanto como esta ley supera el anterior del 85, que hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como derechos del ciudadano pero no incorporaba el principio de universalidad¹²⁷.

Ciertamente la Ley 12/2007 como dice FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria determina que «El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respeto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de esta Ley que los servicios sociales de Cataluña inician un período de cambio profundo y de consolidación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública»¹²⁸.

Se trata de una Ley de gran consenso político pues fue aprobada por unanimidad después del trámite parlamentario correspondiente y se basó en un documento titulado *Bases para una nueva Ley de servicios sociales de Cataluña* que como nos recuerdan VILA MANCEBO y PELEGRÍ VIAÑA «que propoza una llei de marc àmplia i flexible, amb una definició clara del dret (subjectius i altres) als serveis socials i a les seves prestacions, així com la determinació de les garanties; la definició del contingut i abast de la responsabilitat pública; un èmfasi en els principis d'igualtat, universalitat i descentralització; l'estructuració del sistema, l'impuls a la participació i altres formes d'innovació democràtica, i un finançament suficient i sostenible».¹²⁹

127. Tal y como ya se determina al artículo 1 sobre el objeto de la Ley: «Aquesta llei regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat de garantir-hi l'accés universal per a fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població».

128. FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis. El caso de Catalunya», *Revista de Dereito Económico e Socioambiental*, Curitiba, núm. 70, 2018, p. 2.

129. VILA MANCEBO, Antoni, PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, «El marc actual dels serveis socials a Catalunya», a PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL i URV, Lleida i Tarragona, 2011, p. 186.

Esta Ley configura el sistema catalán de servicios sociales como el conjunto de recursos y equipamientos de los cuales se dota¹³⁰. Así mismo la Ley determina que los proveedores de la Red de servicios sociales de atención pública pueden ser: entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil.

2.1. Principios y finalidad de los servicios sociales

Al artículo 3.1 la Ley concreta que su finalidad es *«assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones»*. Así pues se sitúa a las personas y sus necesidades en el centro de la acción del sistema.

Los principios rectores del sistema público de servicios sociales son: universalidad, igualdad, responsabilidad pública, solidaridad, participación cívica, globalidad, subsidiariedad, prevención y dimensión comunitaria, fomento de la cohesión social, normalización, coordinación, atención personalizada e integral, respeto por los derechos de la persona, fomento de la autonomía personal, economía, eficiencia y eficacia, calidad de los servicios, continuidad de los servicios. Si comparamos con la Ley de 1985 podemos observar que se estructura en 3 principios generales: libertad, igualdad y solidaridad, que en la del 2007 forman parte de sus principios rectores, y con 8 principios operativos, algunos de los cuales son coincidentes con la Ley del 2007. La ampliación de los principios se hace a través de los siguientes principios rectores de la Ley 12/2007: Universalidad¹³¹, fomento de la cohesión social¹³², normalización¹³³, respeto por los derechos de las personas (en el cual podríamos ver reflejado el principio general de libertad de la Ley 26/1985)¹³⁴, fomento de la autonomía personal¹³⁵, economía, eficacia y eficiencia¹³⁶, calidad de los servicios¹³⁷ y continuidad del servicio¹³⁸.

En relación a primeros de universalidad PURROY y MONULL, afirma que *«el sistema de serveis socials regulat en la nova llei pretén basar-se en el reconeixement de drets i en la universalització dels serveis socials. La LSS entén els serveis socials com un dret de la ciutadania i aposta per la seva*

130. El artículo 2 de la Ley 12/2007 dice: *«El sistema públic de serveis socials és integrat pels serveis socials de titularitat pública i els de titularitat privada acreditats i concertats per l'Administració d'acord amb el que estableix aquesta llei. Tots aquests serveis configuren la xarxa d'atenció pública»*.

131. Corresponde al artículo 5 g) la definición del principio rector de universalidad y dice así: *«a) Universalitat: Els poders públics han de garantir a tothom el dret d'accés als serveis socials i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva. Aquest principi no exclou, però, que l'accés es pugui condicionar al fet que els usuaris compleixin determinats requisits i paguin una contraprestació econòmica per assegurar la coresponsabilitat entre els usuaris i les administracions públiques i la sostenibilitat del sistema»*.

132. Corresponiendo al artículo 5.y) que dice: *«Foment de la cohesió social: Els serveis socials han de contribuir a la cohesió social incorporant elements que afavoreixin la inclusió i la integració social»*.

133. El artículo 5 j) dice: *«Normalització: Els serveis socials s'han de prestar a través dels mitjans habituals, evitant els serveis que separin les persones de llur unitat de convivència i de la comunitat o que no les hi integren, a fi d'afavorir que s'insereixin en les activitats familiars, convivencials, laborals i socials»*.

134. Reflejado al artículo 5 m) que dice así: *«Respecte pels drets de la persona: Les actuacions en matèria de serveis socials han de respectar sempre la dignitat de la persona i els seus drets»*.

135. Corresponde al artículo 5 n) y dice: *«Foment de l'autonomia personal: Els serveis socials han de facilitar que les persones disposin de les condicions adequades per a desenvolupar els projectes vitals, dins la unitat de convivència que desitgin, d'acord amb la naturalesa dels serveis i llurs condicions d'utilització»*.

136. Recogido al artículo 5 o): *«Economia, eficiència i eficàcia: Els serveis socials s'han de gestionar amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia»*.

137. El artículo 5 p) dice: *«Qualitat dels serveis: El sistema de serveis socials ha d'aplicar criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat»*.

138. Recogido al artículo 5 q) que dice: *«Continuïtat dels serveis: El sistema de serveis socials ha de garantir la continuïtat en el temps de les prestacions establertes per llei i per reglament i n'ha de millorar la gestió i la qualitat, sense que es produeixi una reducció o supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el sistema»*.

universalització»¹³⁹ Así pues se reconoce el derecho a los servicios sociales a todas las personas, lo que deriva en el ejercicio del derecho subjetivo universal en el acceso a los servicios sociales.

2.2. Estructura de los servicios sociales

Esta Ley define la estructura de los servicios sociales a su artículo 15: cómo: «*1. El sistema públic de serveis socials s'organitza en forma de xarxa per a treballar en coordinació, en col·laboració i amb el diàleg entre tots els actors que intervenen en el procés d'atenció a les persones, i s'estructura en serveis socials bàsics i en serveis socials especialitzats*». Tanto los servicios sociales básicos como los especializados a criterio de AGUADO Y CUDOLÀ son los que fomentan los derechos y las prestaciones. Según el mismo autor estos dos niveles en la estructura de los servicios sociales se pueden diferenciar en función del poder público que ostenta su responsabilidad «*els serveis bàsics que són de responsabilitat municipal, constitueixen la porta d'entrada al sistema i, per tant, permeten identificar les necessitats socials de les persones, i en la mesura del què és possible, permetre a l'usuari continuar dins del seu entorn vital (...)*»¹⁴⁰

Al artículo 15.2 «*La Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública és integrada pel conjunt dels serveis i centres de serveis socials de Catalunya que són acreditats per la Generalitat per a gestionar les prestacions incloses en aquesta llei o en la Cartera de serveis socials*» Si comparamos las dos leyes de servicios sociales observamos que ambas distinguen dos niveles: los servicios sociales de atención primaria o servicios sociales básicos y los servicios sociales especializados; ahora bien la Ley de 2007 tanto los servicios sociales básicos como los especializados contienen en si mismos otros tipos de servicios que se concretan a la Cartera de Servicios Sociales y que configuran la Red de Servicios Sociales de Atención Pública. La Cartera es la novedad más destacable y la define cómo: «*l'instrument per a assegurar l'accés a les prestacions garantides del sistema de serveis socials de la població que les necessiti*» Esta ley incluye, mediante un anexo, un catálogo de servicios que tiene que constituir la guía porque el Gobierno elabore la primera cartera de servicios de acuerdo con las directrices que establece la misma ley.

En referencia a los servicios sociales básicos, los define como el primer nivel del sistema de servicios sociales y les otorga garantía de máxima proximidad respecto de los ciudadanos. También determina al artículo 16.2 que los servicios sociales básicos se organizan territorialmente y dispondrán de equipos multidisciplinarios. En lo que se refiere a los servicios que incorporan determina que: «*inclouen els equips bàsics, els serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència i els serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents*». Tienen carácter polivalente, comunitario y preventivo¹⁴¹.

2.3. Funciones de los servicios sociales básicos y de los servicios sociales especializados

La Ley determina las funciones tanto de los servicios sociales básicos (SSB) cómo de los especializados. El artículo 17 establece que: «*corresponen les següents funcions als SSB: a) Detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial. b) Oferir informació,*

139. PURROY Y MONTULL, Magda, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)», a PELEGRÍ VIAÑA, Xavier *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, 2011, p. 200.

140. AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «Els serveis socials bàsics i especialitzats com a foment de drets i prestacions», a AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2008, p. 112.

141. También el artículo 16.3 dice que tendrán que: «*fomentar l'autonomia de les persones perquè visquin dignament, atenent les diferents situacions de necessitat en què es troben o que es puguin presentar. Els serveis socials bàsics han de donar respostes en l'àmbit propi de la convivència i la relació dels destinataris dels serveis*».

orientació i assessorament a les persones amb relació als drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés. c) Valorar i fer els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social apeticció de l'usuari o usuària, del seu entorn familiar, convivencial o social o d'altres serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb la legislació de protecció de dades. d) Proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal, excepte en aquelles situacions en què la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública. En aquests darrers casos, els serveis de treball social del centre de la xarxa pública han d'elaborar el dit programa. e) Revisar el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal quan correspongui. f) Acomplir les actuacions preventives, el tractament social o socioeducatiu i les intervencions necessàries en situacions de necessitat social i fer-ne l'avaluació. g) Intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors. h) Impulsar projectes comunitaris i programes transversals, especialment els que cerquen la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc. i) Prestar serveis d'ajuda a domicili, teleassistència i suport a la unitat familiar o de convivència, sens perjudici de les funcions dels serveis sanitaris a domicili. j) Prestar serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents. k) Orientar l'accés als serveis socials especialitzats, especialment els d'atenció diürna, tecnològica i residencial. l) Promoure mesures d'inserció social, laboral i educativa. m) Gestionar prestacions d'urgència social. n) Aplicar protocols de prevenció i d'atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables. o) Gestionar la tramitació de les prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal i les altres que li siguin atribuïdes. p) Coordinar-se amb els serveis socials especialitzats, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats del món associatiu i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials. q) Informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials».

Si analizamos la aplicación real y efectiva que se hace en la actualidad de este conjunto de funciones podemos asegurar que los SSB han acontecido en una expendedora de recursos y en la tramitación de una gran diversidad de ayudas para atender situaciones de emergencia y que no contribuyen a a el bienestar real de los ciudadanos, sino que básicamente ayudan a la supervivencia de una parte significativa de los usuarios de los SSB. En este sentido GINESTA REY afirma que *«això ha comportat que algunes funcions assignades per la LSS als SSB, aquelles que són pròpies i exclusives dels treballadors socials i els estucadors socials, hagin quedat desateses»*.¹⁴²

Ciertamente es cómo si los SSB hubieran sufrido una parada fruto del impacto de la crisis, donde las funciones se han centrado en la demanda de prestaciones, lo que según SANTÁS GARCÍA *«genera dinàmiques que autolimiten el seu camp d'acció a la població que ja és «habitual»*¹⁴³ Podemos concluir por lo tanto que la necesaria renuncia a una parte de las funciones que son propias de los SSB ha significado un retroceso en la acción social y hemos perdido la oportunidad de trabajar por el bienestar social y por la mejora real de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo que supone en parte un cierto regreso al asistencialismo.

Los servicios sociales especializados se organizan en función de las necesidades¹⁴⁴ a través de centros, servicios y programas y recursos dirigidos a personas y colectivos que requieren una atención

142. GINESTA REY, Mercè (coord.), et al, «Dictamen. Els Serveis Socials Bàsics (SSB) a la província de Barcelona. Situació actual i propostes de millora. Una mirada des dels Treball Social», *Monogràfic de Treball Social*, núm. 13, octubre 2017, p. 75.

143. SANTÁS GARCÍA, José Ignacio. «Gestionar més per intervenir millor en serveis socials d'Atenció Social Primària», *Revista de Treball Social*, núm. 213, agost 2018, p. 31.

144. El artículo 18.1 determina que. *«els serveis socials especialitzats s'organitzen atenent la tipologia de les necessitats, per tal de donar resposta a situacions i necessitats que requereixen una especialització tècnica o la disposició de recursos determinats»*.

específica y se estructuran en forma de red sobre el territorio de manera descentralizada; y disponen de equipos técnicos que pueden elaborar el diagnóstico social y determinan como abordar las necesidades¹⁴⁵.

Las funciones de los servicios sociales especializados se determinan al artículo 19:

«a) Donar suport tècnic als serveis socials bàsics i col·laborar-hi, en les matèries de llur competència. b) Valorar i diagnosticar les situacions de necessitat social, i fer altres valoracions especialitzades, que no es poden abordar des d'un servei social bàsic, tenint en compte els corresponents informes de derivació. c) Oferir un tractament especialitzat a les persones en situació de necessitat que no puguin ésser ateses pels serveis socials bàsics corresponents o intervenir amb relació a aquestes persones. d) Acomplir actuacions preventives de situació de risc i necessitat social corresponents a llur àmbit de competència. e) Valorar i determinar l'accés a prestacions econòmiques pròpies d'aquest nivell d'actuació, d'acord amb el marc legal específic. f) Promoure, establir i aplicar mesures d'inserció social, laboral, educativa i familiar. g) Fer el seguiment i l'avaluació de les mesures de protecció i l'elaboració i el control dels plans de millorament. h) Gestionar centres, equipaments, programes, projectes i prestacions específiques. i) Coordinar-se amb els serveis socials bàsics, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats associatives i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials especialitzats».

2.4. Prestaciones de los sistema público de servicios sociales

Por primera vez la legislación en materia de servicios sociales en Cataluña incorpora el concepto de prestación y distingue 3 tipos: de servicio, económicas y tecnológicas.

Las prestaciones de servicio se refieren a los servicios e intervenciones que llevan a cabo los equipos profesionales y que tienen por finalidad según el artículo 21.2: *«la prevenció, el diagnòstic, la valoració, la protecció, la promoció, l'atenció i la inserció de persones, d'unitats de convivència i de grups en situació de necessitat social»*. Vemos como en el artículo siguiente se determinan con exactitud todas las actuaciones que los son encargadas a los equipos profesionales¹⁴⁶. Estos servicios se pueden dividir en entre Servicios sociales básicos y Servicios sociales especializados. En cuanto a las prestaciones de servicios que se derivan de los servicios sociales básicos destacaremos los siguientes: servicios de atención social, servicios de atención domiciliaria, servicio de comedor social, servicio de asesoramiento técnico y social, servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes y Servicio de Información y Atención a las Mujeres.

En relación a los servicios que se prestan desde los servicios sociales especializados, vemos como se clasifican por ámbitos y podemos destacar: infancia, adolescencia y juventud, personas grandes con dependencia o riesgo social, personas con discapacitado, personas con problemática social derivada de la enfermedad mental, personas afectadas por el virus VIH/SIDA, cuidadores (familiares u otros cuidadores no profesionales), familias con problemática social y riesgo de exclusión social, muje-

145. Cómo dice el artículo 18.4: *«tenint en compte els corresponents informes de derivació dels serveis socials bàsics, i que determinen l'accés a altres prestacions del sistema»*.

146. Las actuaciones e intervenciones son según el artículo 21.2: *«a) La informació sobre els recursos socials disponibles i sobre l'accés a aquests. b) L'orientació sobre els mitjans més adequats per a respondre a les necessitats plantejades. c) L'assessorament i el suport a les persones i els grups que necessiten l'actuació social. d) La valoració singularitzada i el diagnòstic social de les situacions personals, convivencials i familiars i e) La intervenció professional i el tractament social orientats al compliment de les finalitats dels serveis socials. f) La protecció jurídica i social dels menors d'edat en situació de desamparament. g) La protecció jurídica i social de les persones amb capacitat limitada. h) L'atenció residencial substitutiva de la llar. i) L'atenció diürna. j) L'atenció domiciliària. k) Les que s'estableixin en la Cartera de serveis socials»*.

res en situació de violència machista y sus hijos, víctimas de delitos con violencia o personas con riesgo de partir, personas con drogodependencias.

Y finalmente las prestaciones tecnológicas con un carácter instrumental que tienen por finalidad mejorar la autonomía de las personas¹⁴⁷, que se concretan se concretan en: ayudas técnicas dependientes del sistema de servicios sociales, otras prestaciones de apoyo a la accesibilidad y de supresión de barreras dependientes del sistema de servicios sociales y aparatos técnicos para las tecnologías de apoyo y cura.

Las prestaciones sociales se tienen que interpretar como derechos públicos subjetivos. Según TORNOS MAS «la configuración de las prestaciones propias de los servicios sociales como derechos públicos de los ciudadanos supone un cambio de enorme significación en la ordenación legal de la asistencia pública»¹⁴⁸

2.5. La distribución competencial en materia de servicios sociales

Entramos ahora en el capítulo de las competencias de las administraciones públicas. Tienen competencias en materia de servicios sociales: el gobierno, el departamento competente, las entidades descentralizadas, los ayuntamientos y los entes locales supramunicipales¹⁴⁹. La Ley especifica para cada uno de estos niveles qué es el contenido de sus responsabilidades.

Esta distribución de las competencias entre los diferentes poderes públicos responde a uno de los principios rectores de la Ley de Servicios Sociales, el principio de subsidiariedad, que incluye también como dice la ley, el de proximidad y el de descentralización, siempre con el fin de acercar los servicios a los ciudadanos. Es por este motivo que como afirma BAYONA Y ROCAMORA «no ha d'estranyar que una part important de la Llei 12/2007 es dediqui a determinar la distribució de competències entre els diferents nivells administratius de Catalunya i ho faci, a més, amb una clara voluntat de donar protagonisme a les administracions locals».¹⁵⁰

El artículo 28 despliega las competencias del gobierno, entre las cuales hay que destacar: legislar en materia de servicios sociales, aprobar los planes y programas generales de servicios sociales, establecer las prioridades y definir la política general de servicios sociales y aprobar la Cartera de servicios sociales. En relación a los ámbitos de intervención sólo hace una mención especial a la coordinación y ejecución de las políticas públicas en materia de lucha contra la violencia machista.¹⁵¹

Las competencias del Departamento de trabajo, asuntos sociales y familias vienen determinadas en el artículo 29 y destacamos: adoptar las medidas para aplicar las directrices de la Generalitat en materia de servicios sociales¹⁵², aplicar la Cartera de servicios sociales, colaborar y cooperar con los mu-

147. Las prestaciones que tienen carácter de tecnolòquies son según el artículo 23: «a) L'assistència tecnològica i la teleassistència domiciliària. b) Les ajudes instrumentals destinades a mantenir o millorar l'autonomia personal. c) Les de naturalesa semblant que s'estableixin normativament».

148. TORNOS MAS, Joaquín, «La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos», a, AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, p. 91.

149. Tal y cómo reza al artículo 27 las responsabilidades públicas recaen en: «1. *L'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria de serveis socials, d'acord amb el que estableix aquest títol i, si escau, la legislació sobre organització territorial i règim local.* 2. *Els municipis i els altres ens locals poden exercir competències pròpies de l'Administració de la Generalitat per via de delegació, d'encàrrec de gestió o de fórmules de gestió conjunta, sens perjudici de les competències que les lleis els atribueixen.*».

150. BAYONA I ROCAMORA, Antoni, «El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007», a AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, p. 74.

151. Al artículo 28 y) dice: «coordinar i impulsar les accions dels departaments de la Generalitat, i col·laborar amb les administracions locals i amb les entitats d'iniciativa social que treballen en la protecció de les dones víctimes de la violència masclista i els donen suport».

152. Dice al artículo 29 c: «desplegar i executar les disposicions i els acords que adopti, i avaluar-ne els resultats».

nicipios para aplicar las políticas de servicios sociales que habrá diseñado el Gobierno, crear y gestionar los centros, servicios, recursos y equipamientos y programas y proyectos de servicios sociales especializados, así como garantizar su calidad, ejercer la inspección y el control en materia de servicios sociales, gestionar las prestaciones de servicios sociales, definir los criterios por su financiación y para concertar y comprar servicios y buscar fórmulas de gestión conjunta de los servicios sociales de competencia municipal.

Según el artículo 31 corresponde a los municipios las competencias siguientes: detectar las necesidades sociales del territorio, crear y gestionar los servicios sociales propios o delegados de acuerdo con la Cartera de servicios sociales y el plan estratégico, elaborar planes de actuación¹⁵³, establecer los centros de SS del ámbito de los servicios sociales básicos y cumplir con las funciones de los SS. La apartado f) dice: «*Promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent*». También los municipios participan en el diseño de los planes y programas de la Generalitat en materia de servicios sociales, coordinan los servicios sociales locales y sus equipos profesionales.

Hay que destacar que en el apartado 2 del mismo artículo se atribuye en las comarcas todas las competencias en servicios sociales de manera supletoria cuando los municipios tengan una población inferior a veinte mil habitantes¹⁵⁴.

Las competencias de los entes supramunicipales venden determinadas al artículo 32 y son: ofrecer el apoyo necesario en las áreas básicas de servicios sociales¹⁵⁵, programar los servicios sociales en su ámbito territorial¹⁵⁶, promover y gestionar los servicios, las prestaciones y los recursos propios de la atención especializada¹⁵⁷ y promover el asociacionismo y los proyectos comunitarios¹⁵⁸

Haciendo un análisis del reparto competencial podemos observar una tendencia centralista, sobre todo en las funciones principales como el diseño de políticas, planificación, ordenamiento, coordinación, inspección, aunque por algunas cuestiones se ejercen con participación o colaboración de los entes locales. En todo caso como dice VILA MANCEBO «*determinades funcions, especialment, les del novell primari, anomenat ara serveis socials bàsics, estan descentralitzades en les administracions locals (ajuntaments de més de 20.000 habitants, consells comarcals i mancomunitats) que en tractar-se de competències pròpies es poden exercir amb autonomia*»¹⁵⁹

Las competencias en materia de servicios sociales especializados, podemos decir que no tienen una concreción clara, cosa que se ha hecho evidente en el repaso del articulado de la Ley, que en relación al planteamiento competencial define las propias del departamento competente en materia de servicios sociales, las supracomarcas que no quedan bastante determinadas a qué se refiere más allá de de la promoción y gestión de las prestaciones y los recursos propios de la atención social que garanticen la cobertura de las necesidades sociales de la población de su ámbito territorial. Y en cuanto a los municipios les reserva la promoción de creación de los centros y de los servicios correspondientes al ám-

153. Según reza al artículo 31.1 c): «i participar, si escau, en el pla d'actuació de l'àrea bàsica corresponent».

154. El artículo 31.2 dice en relación en las comarcas: «Les comarques supleixen els municipis de menys de vint mil habitants en la titularitat de les competències pròpies dels serveis socials bàsics que aquests municipis no estiguin en condicions d'assumir directament o mancomunadament».

155. Al artículo 32 a) dice: «Donar suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques de serveis socials».

156. Tal y cómo dice al artículo 32 c): «d'acord amb els criteris de planificació i coordinació de la Generalitat, el pla estratègic corresponent i la Cartera de serveis socials, en matèria de serveis socials, i convocar una taula territorial amb els consells comarcals i els ajuntaments dels municipis de més de vint mil habitants de llur àmbit territorial».

157. Como dice al artículo 32 d): «D'acord per a garantir la cobertura de les necessitats socials de la població de llur àmbit territorial».

158. El artículo 32 e) atribuye al asociacionismo y los programas comunitarios la posibilidad: «aconseguir que les necessitats socials es cobreixin i es gestionin millor».

159. VILA MANCEBO, Antoni, *Serveis socials. Aspectes històrics, institucionals i legislatius*, Editorial UOC, Barcelona, 2011, p. 249.

bito propio de los servicios sociales especializados, que tendrán que gestionar coordinadamente con la administración de la Generalitat y los entes locales supramunicipales correspondientes.

La responsabilidad y competencia de disponer de los servicios sociales especializados necesarios para garantizar los derechos subjetivos que determina la Cartera de servicios sociales (que trataremos más adelante) está en manos del Gobierno de la Generalitat. La Ley de servicios sociales como afirma VILA MANCEBO «en tractar de la l'àmbit territorial de prestació de serveis socials especialitzats sembla corroborar-ho quan assenyala que quan els municipis i comarques de més de 50.000 habitants constitueixen una demarcació territorial, poden gestionar els serveis per delegació de la Generalitat si ho sol·liciten; en els altres casos, la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, que per satisfer-la pot recórrer a la gestió delegada, a l'adopció de fórmules de gestió conjunta (art. 35.3) o a la concertació de serveis amb entitats privades acreditades».¹⁶⁰

Y finalmente la competencia de gestión de prestaciones económicas correspondientes a los servicios sociales especializados son atribuides a la Generalitat y las prestaciones de urgencia social a los servicios sociales básicos por lo tanto a los ayuntamientos, consejos comarcales, etc. que son los titulares

Tal y com asegura FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria «que las administraciones locales son las que soportan mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, por el hecho de que tienen muchas directamente asignadas en tanto que responsables de los servicios sociales básicos, bien concretados en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios especializados a petición pròpia o delegadas por la Generalitat de Cataluña. Ahora bien las circunstancias económicas, sociales y de la organización territorial provoca que habitualment aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta des del mundo local a las necesidades de los ciudadanos».¹⁶¹

En definitiva podemos concluir que el régimen competencial es más claro en relación a los servicios sociales básicos y más difuso en cuanto a los servicios sociales especializados, que dependerá de las eventualidades de las características territoriales, y las determinaciones presupuestarias, y de la voluntad política más que de la determinación que hace la Ley de servicios sociales. Por lo tanto de todo esto se puede derivar una desigualdad territorial en la prestación de los servicios sociales, sobre todo de los especializados, a pesar de que la Ley habla de la necesidad de velar por la equidad territorial.

2.6. La organización territorial de los servicios sociales

Se basa en los principios de descentralización, desconcentración, proximidad a los ciudadanos, eficacia y eficiencia, equilibrio territorial y en el Plan estratégico de los servicios sociales.

La unidad sobre la que se organiza los servicios sociales son las áreas básicas de servicios sociales (ABSS) que tal y cómo dice el artículo 34.1 son «la unitat primària de l'atenció social als efectes de la prestació dels serveis socials bàsics». Las áreas básicas se constituyen a partir de una población de veinte mil habitantes y toman como base el municipio. Los municipios que superan esta población pueden tener más de una ABSS. Las comarcas serán las que gestionarán los servicios sociales en el caso de los municipios de menos de veinte mil habitantes¹⁶². Ciertamente a través de las leyes de servicios sociales y las de régimen local los entes locales adquieren un protagonismo relevante en la prestación y gestión de los servicios sociales en Cataluña, y en este sentido así lo expresan FERNANDO DE LUCAS y MURILLO DE LA CUENCA «El protagonismo que recabaron lo Municipio y la Administración

160. VILA MANCEBO, Antoni, *op. cit.*, p. 250.

161. FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, *op. cit.*, pàg. 43.

162. El artículo 34.3 dice en relación en las comarcas: «L'àrea bàsica de serveis socials ha d'agrupar els municipis de menys de vint mil habitants. En aquest cas, la gestió correspon a la comarca o a l'ens associatiu creat especialment amb aquesta finalitat».

local en materia de servicios sociales, no cabe duda que era necesario, sobre todo cuanto reparamos en la idea de acercar el recurso al cliente. Estas normativas también sirvieron para proveer mayor relevancia y recursos técnicos a los trabajadores sociales».¹⁶³

En cuanto al ámbito territorial de prestación de los servicios sociales especializados el artículo 35 determina que: «2. *L'organització territorial de les prestacions pròpies dels serveis socials especialitzats s'ha de basar en les demarcacions territorials supramunicipals, llevat dels supòsits especials que es puguin establir atenent les característiques geogràfiques, demogràfiques i de comunicació d'un territori determinat.* 3. *Els municipis o les comarques de més de cinquanta mil habitants poden constituir una demarcació territorial per a la prestació dels serveis socials especialitzats. En aquest cas, els ens locals poden gestionar els serveis per delegació de la Generalitat si ho sol·liciten. En els altres casos, la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, sens perjudici de la possible delegació en els ens locals o de l'adopció de fórmules de gestió conjunta entre la Generalitat i els ens locals.*¹⁶⁴ 4. *La gestió de les prestacions econòmiques corresponents als serveis socials especialitzats és competència de la Generalitat*».

Para resumir, la LSS establece que el área Básica de Servicios Sociales (ABSS) es la unidad primaria para prestar los servicios sociales básicos. Una ABSS se conforma con una población mínima de 20.000 habitantes y toma como base el municipio. Por lo tanto un municipio con esta población crea una ABSS, si supera este número y sus necesidades lo justifican puede crear más. Los municipios con menos de 20.000 habitantes se pueden mancomunar y crean su ABSS o bien se acogen en la comarca que tienen también responsabilidad en la prestación de los servicios sociales básicos.

En relación a la organización de los servicios sociales especializados, la LSS determina que se tienen que basar en demarcaciones supramunicipales, excepto aquellos municipios y comarcas de más de 50.000 habitantes que pueden constituir una demarcación territorial para prestar este tipo de servicios. Contempla también la posibilidad que estos soliciten la delegación de los mismos a la Generalitat de Cataluña o hagan una gestión conjunta.

2.7. La organización de la participación

Esta Ley también hace referencia a los órganos de participación ciudadana, que quedan estructurados según el artículo 49 de la siguiente manera: el Consejo General de Servicios Sociales, los consejos territoriales de servicios sociales y los consejos locales de servicios sociales. Resultan de especial interés, por la naturaleza de nuestro trabajo, los últimos. Las funciones de los consejos municipales de servicios sociales queda vienen determinados en el artículo 54¹⁶⁵, se definen como «*òrgans col·legiats de participació comunitària per a l'assessorament i la consulta en matèria de serveis socials en els municipis. (...) hi ha d'haver representants dels ens locals, dels usuaris, de les entitats representatives dels interessos ciutadans, empresarials, sindicals i professionals, de les dones i de les entitats d'iniciativa social de llur àmbit territorial*».

La participación de los colectivos de usuarios responde a la esencia misma de los servicios sociales y su acción centrada en la persona. La movilización de los actores sociales, personas afectadas por problemas, contribuyen a su transformación, a su empoderamiento y facilitan el proceso de cambio.

163. DE LUCAS, MURILLO DE LA CUEVA, Fernando, «Trabajo social y servicios sociales: confusiones y desconocimientos», a BARATARIA, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 4, 2001, p. 124.

164. Por tanto si es por delegación de la Generalitat o a solicitud de los municipios de más de 50.000 que podrán gestionar y prestar algunos servicios sociales especializados a través de los ayuntamientos, llegamos a la conclusión que la realidad la prestación de estos servicios a nivel municipal será bien diferente des del punto de vista territorial.

165. El artículo 54.1 le otorga un carácter de obligatoriedad a la creación de los consejos municipales de servicios sociales: «Els ajuntaments que estiguin legalment obligats a prestar serveis socials han de constituir un consell municipal de serveis socials».

CORTÉS IZQUIERDO en este sentido considera en relación a la participación de los usuarios que «*el fet de poder expressar la seva veu en l'espai públic significa un pas important per superar la situació d'exclusió social i permet augmentar la participació social des de la base*»¹⁶⁶.

3. Los ámbitos sectoriales de protección social de la persona

Hasta ahora hemos abordado el análisis de legislación y normativa que ha contribuido a desarrollar el sistema y la estructura de los servicios sociales y ahora haremos referencia a la legislación que tiene un impacto para a los servicios sociales locales, pero desde una perspectiva más sectorial. En el periodo que va del 2006 al 2017 se ha legislado tanto a nivel estatal como catalán promulgando otras leyes sectoriales que contribuyen al desarrollo de los servicios sociales básicos, dado que estas definen algunas de las responsabilidades de los equipos técnicos de los servicios sociales.

3.1. Dependencia

La aprobación de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, marca el comienzo de una nueva etapa en el desarrollo de los servicios sociales en España y por supuesto en Cataluña. Por primera vez la atención a la dependencia se convierte en un derecho ciudadano que se basa en los principios de universalidad, igualdad y equidad; que superan el carácter asistencial que tenía hasta el momento. Como dice BANDRÉS MOLINÉ «en el año 2006 se inicia (...) una nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales cuyo principal objetivo se la búsqueda de uno modelo universalista configurado entorno a un conjunto de prestaciones grantizadas, como independencia del nivel de ingresos»¹⁶⁷.

Esta Ley estatal según reza a la exposición de motivos, apartado núm. 3 ya define que: «regula les condicions bàsiques de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència mitjançant la creació d'un Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD), amb la col·laboració i participació de totes les administracions públiques». Vemos como atribuye competencia a la administración local, atendiendo a que se quiere configurar un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y respetando las competencias que hayan asumido en materia de asistencia social; con la voluntad de optimizar los recursos públicos y privados disponibles.

En la misma exposición de motivos apartado 3, se hace referencia a la financiación que hará falta que sea: «(...) estable, suficient, sostingut en el temps i garantit mitjançant la coresponsabilitat de les administracions públiques. En tot cas, l'Administració General de l'Estat ha de garantir el finançament a les comunitats autònomes per al desenvolupament del nivell mínim de protecció per a les persones en situació de dependència que recull aquesta Llei»¹⁶⁸.

166. CORTÉS IZQUIERDO, Ferran, «La potenciación del trabajo comunitario con a estrategia per reafirmar el compromís social del treball social», *Revista de Treball Social*, núm 203, diciembre 2014, p. 31.

167. BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo, «La financiación de los servicios sociales», a EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord), *Lo marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 125.

168. El artículo 1 sobre el objeto de la Ley dice: «Aquesta Llei té per objecte regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret subjectiu de ciutadania a la promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, en els termes que estableixen les lleis, mitjançant la creació d'un Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, amb la col·laboració i participació de totes les administracions públiques i la garantia per l'Administració General de l'Estat d'un contingut mínim comú de drets per a tots els ciutadans en qualsevol part del territori de l'Estat espanyol».

En resumen configura el Sistema de atención a la dependencia, la colaboración y participación de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Regula las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para valorarlos, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

En puridad no es hasta este momento que podremos hablar de un sistema de servicios sociales. Esta es la ley estatal de mayor impacto en los servicios sociales autonómicos. Algunas de las cuestiones que antes de entrar en su análisis pormenorizado hay que destacar respecto de la ley son: que define por primera vez los servicios sociales como un derecho de carácter subjetivo y esto es el que determina su acceso. La atención a los usuarios se personaliza y prioriza la posibilidad de permanecer en el entorno. Determina la colaboración entre los servicios sociales y sanitarios y con el tercer sector y la cooperación interadministrativa. Integra las prestaciones en las redes de servicios sociales autonómicos. Crea el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia y el Consejo Territorial que tal y como dice VILA MANCEBO «*sostrau de l'àmbit autonòmic*»¹⁶⁹. Se establece por primera vez un catálogo de prestaciones y ayudas. Y finalmente en relación a la financiación, las críticas han sido muchas y fundamentadas dada la complejidad de un sistema compartido (entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma) y el incumplimiento de la Administración General del Estado y la indefinición del nivel de participación de los entes locales y la de los usuarios en función del servicio y de su capacidad económica.

En un contexto de crisis económica y con el fin de reducir el déficit público y con la pretensión de no limitar la prestación de los servicios públicos esenciales, se aprueba el *Real decreto ley 20/2012, del 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad*. Es por eso que conceptos como eficiencia de las Administraciones Públicas aparecerá ligado desde este momento cuando hablamos del uso de los recursos públicos. Justo es decir que la necesidad de estabilidad presupuestaria y de reducción del gasto planea en los fundamentos del Real decreto ley.

Esta norma con rango de ley, tiene consecuencias directas sobre la ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Propone modificaciones en el Sistema de autonomía personal y atención a la dependencia. Destacamos algunas de las que han tenido un impacto en cuestiones cómo: los grados de dependencia que se simplifican, se atrasa hasta el 2015 la incorporación de nuevos usuarios del Grado 1; provoca un cambio en el calendario de aplicación de la Ley 39/2006; incorpora el asistente personal a todos los grados de dependencia; rebaja la cuantía de las prestaciones económicas de los cuidadores familiares; hace restricciones en los pagos retroactivos, el aplazamiento pasa a 5 o 8 años y finalmente también hace cambios en los criterios que garantizan el acceso a las prestaciones.

3.2. Infancia

En Cataluña, el sistema público de atención y protección a los niños y adolescentes está integrado en el sistema público de servicios sociales y supone un ámbito de intervención de los propios servicios sociales. DE PALMA DEL TESO, hace referencia a la integración del sistema público de atención y de protección a la infancia y la adolescencia en el sistema de servicios sociales y analiza las consecuencias que tiene desde el punto de vista organizativo como para los propios ciudadanos en su relación con la administración actuante. La autora asegura que «los principios que rigen la acción social en materia de atención y protección de la infancia no sólo vienen establecidos desde la Ley 14/2010 (...) LDOIA, sino

169. VILA MANCEBO, Antoni «Els serveis socials a les comunitats autònomes», a PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, 2011, p. 171.

también miedo lo establecido en la Ley 12/2007 (LSS)». ¹⁷⁰ Se combinan los principios de interés superior del menor y los principios de actuación de los servicios sociales.

La aprobación de la *Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y adolescencia (LDOIA)*, dotó a Cataluña de un marco jurídico que incorpora una visión integral y supone una transformación significativa del sistema de protección. Otra cosa es el resultado de su despliegue, que cómo asegura MAYORAL SIMÓN «*malaauradament la seva aprovació va coincidir amb una situació greu de crisi econòmica que encara perdura, la qual cosa ha afectat el seu desenvolupament i la realitat social que volia transformar*». ¹⁷¹.

Este texto supone el despliegue del artículo 17 del Estatuto de Autonomía, que reconoce el derecho de todas las personas menores de edad a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social. A pesar de que el Estatuto de Autonomía en su artículo 166, de servicios sociales, voluntariado y promoción de las familias, atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de protección de menores y de promoción de las familias y la infancia ¹⁷², esta Ley a través del artículo 99 otorga a los entes locales competencia en materia de riesgo que afecta a niños y adolescentes ¹⁷³; y al artículo 100 determina el deber de comunicación, intervención y denuncia a los servicios sociales básicos ¹⁷⁴. Observamos que la Ley atribuye a los servicios sociales básicos la atención de riesgo y los casos de desamparo a los servicios especializados.

Si una cosa hay que poner de relevo sobre la Ley, es que supuso un adelanto legislativo en materia de infancia y adolescencia, y también su reconocimiento como sujetos de derechos y oportunidades. Es más, esta ley integra tanto a los menores desprotegidos, como a los menores en situación de riesgo y al resto; es por lo tanto una ley que atiende de manera integral las necesidades de protección de todos los menores. La LDOIA da un papel preponderante a los entes locales a través de la intervención de los servicios sociales básicos (SSB) y así lo anota ALARCÓN ZWIRNMANN «*LDOIA atorga als Serveis Socials Bàsics (SSB) un paper fonamental en l'atenció a la infància i l'adolescència en situació de risc, especialment en aquells casos de risc lleu o moderat*» Y todavía profundiza más sobre la importancia de los SSB en la atención de los menores «*La intervenció primerenca en els casos de risc lleu o moderat pot servir perquè aquest desaparegui o es contingui, i els SSB desenvolupen un paper fonamental en aquest àmbit*». ¹⁷⁵.

170. DE PALMA DEL TESO, Ángeles, «La acción social de atención y protección de la infancia y la adolescencia en Cataluña», a EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord), *Lo marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 216.

171. El sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya Reflexions als cinc anys d'entrada en vigor de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (Segona part)», *Revista de Treball Social*, núm. 250, p. 28.

172. El artículo 166.3 y 4 dice: «3. Correspon a la Generalitat, en matèria de menors: a) La competència exclusiva en matèria de protecció de menors, que inclou, en tot cas, la regulació del règim de la protecció i de les institucions públiques de protecció i tutela dels menors desamparats, en situació de risc i dels menors infractors, respectant en aquest darrer cas la legislació penal. b) La Generalitat participa en l'elaboració i la reforma de la legislació penal i processal que incideixi en les competències de menors. 4. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de promoció de les famílies i de la infància, que inclou en tot cas les mesures de protecció social i llur execució».

173. Artículo 99 dice al respecto de la competencia en materia de riesgo: «L'Administració local ha d'intervenir si detecta una situació de risc d'un infant o adolescent que es troba en el seu territori; ha d'adoptar les mesures adequades per a actuar contra aquesta situació, de conformitat amb la regulació establerta per aquesta llei, amb la normativa de la Generalitat que la desenvolupa i amb la legislació en matèria de serveis socials».

174. Artículo 100 dice en relación al deber de comunicación, intervención y denuncia «1. Els ciutadans que tenen coneixement de la situació de risc o desamparament en què es troba un infant o adolescent tenen el deure de comunicar-ho als serveis socials bàsics, especialitzats o del departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents, al més aviat possible, perquè en tinguin coneixement».

175. ALARCÓN ZWIRNMANN, Carlos, «La intervenció amb la infància i l'adolescència en risc des dels Serveis Socials Bàsics. Experiència d'un municipi», *Revista de Treball Social*, núm. 205, agosto 2015, pp. 57 y 58.

3.3. Discapacidad

Una de las características esenciales que define a las sociedades democráticas radica en intentar eliminar las desigualdades que por razones diversas sufre una parte de la ciudadanía. Es por eso que las administraciones activan políticas sociales con el objetivo de articular sistemas de protección. Uno de los sectores en los que se ha legislado desde el ámbito estatal y catalán es el de la atención pública a las personas con discapacidad, que se ha ido fortaleciendo con el tiempo dentro de los nuestro sistema de servicios sociales y es una prioridad en el sistema de protección. A tal efecto se aprueba la Ley 13/1982, de 7 de abril de integración social de los minusválidos (LISMI).

La LISMI según TORRENS BONET «es constitueix com l'eix central de les polítiques actives a favor de les persones amb discapacitat que s'han promogut fins a l'actualitat, si bé va estar inspirada en l'enfocament rehabilitador».¹⁷⁶

Esta ley se refiere a los servicios sociales en sus artículos 49 a 53. El artículo 49 se expresa así «Los servicios sociales para los minusválidos tienen como objetivo garantizar a éstos el logro de adecuados niveles de desarrollo personal y de integración en la comunidad, así como la superación de las discriminaciones adicionales padecidas miedo los minusválidos que residan en las zonas rurales». La Ley aprovecha el momento de indefinición y de carácter incipiente del sistema de redistribución del poder territorial para afrontar «una auténtica política sectorial en materia de acción social, máxime cuando en la propia Ley se reconoce que las prestaciones económicas y sociales que en ellas se contemplan afectan a los minusválidos que, miedo no desarrollar una actividad laboral, no extiende incluidos en el campo de aplicación de la Seguridad Social»¹⁷⁷, como así asegura GARCÉS SANAGUSTÍN. Es precisamente en este sentido que el artículo 50 «a) Todos los minusválidos, sin discriminación alguna, tienen derecho a las prestaciones de los servicios sociales». Por MERCADER UGUINA resulta de especial relevancia que «la Ley establece un sistema de prestaciones sociales y económicas que se articula a través de la actividad del IMSERSO»¹⁷⁸.

En relación a las competencias la ley dice al artículo tercero «a estos efectos estarán obligados a participar, para su efectiva realización, en su ámbito de competencias correspondientes, la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, los Sindicatos, las entidades y organismos públicos y las asociaciones y personas privadas». Vemos como la administración local está prevista por la ley como una de las responsables para el despliegue a todos los efectos de la ley.

Este fortalecimiento y consolidación de la atención se concreta con la aprobación del *Real decreto legislativo 1/2013, del 29 de noviembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley general de las personas con discapacidad y de su inclusión social*.

Ciertamente este Real decreto contribuirá al desarrollo y consolidación de medidas para mejorar el bienestar de las personas con discapacidad, dentro del ámbito de los servicios sociales. Pero sin la Ley de servicios sociales no sería posible el despliegue de las diferentes prestaciones (económicas, de servicios y tecnológicas) que conforman el sistema público de servicios sociales en materia de atención a las personas con discapacidad. Cómo dice TORRENS BONET «La Llei 12/2007 recull entre els destinataris dels serveis socials les persones que estan en situació de discapacitat física, psíquica i sensorial (art. 7). És sobre la base d'aquesta classificació i de la valoració del grau d'afectació de la discapacitat que s'organitzen les prestacions per a les persones amb discapacitat a la Cartera de serveis so-

176. TORRENS BONET, Ramona, «L'atenció a les persones amb discapacitat», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Tarragona-Lleida 2011, p. 380.

177. GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, CEDECS, Barcelona, 1996, p. 94.

178. MERCADER UNGUÍA, Jesús R., «La acción social a los discapacitados y a las personas en situación de dependencia», a EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *Lo marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier Barcelona, 2012, p. 297.

*cials*¹⁷⁹». Un vez más vemos como se hace necesaria la referencia a la LSS y a la LAPAD para explicar la atención a las personas con discapacidad.

Este Real decreto legislativo supone la integración de legislación precedente que regulaba los derechos y la integración social de las personas con discapacidad: La Ley 13/1982, del 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad. La Ley 51/2003, del 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, del 26 de diciembre, por la cual se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Los artículos que hacen referencia a la administración local se refieren básicamente a cuestiones relacionadas con las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación¹⁸⁰ otorgando al Gobierno esta responsabilidad pero expresando a la vez que las entidades locales tienen competencias atribuidas de igual forma que las comunidades autónomas.

Se vuelve a referir a las entidades locales cuando habla de la financiación¹⁸¹ de las prestaciones, subsidios, atenciones y servicios que regula la Ley, otorgando responsabilidad al Gobierno del Estado a través de sus presupuestos, a las comunidades autónomas y también a las entidades locales de nuevo.

Y finalmente se vuelve a referir a las entidades locales cuando regula la promoción de la iniciativa privada¹⁸² para la colaboración en el despliegue de las intervenciones, su gestión, coordinación, planificación y financiación.

3.4. Género

La violencia de género es una lacra de nuestra sociedad, un problema que va más allá de la esfera de lo privado. Es el resultado de una sociedad desigual en la que el modelo patriarcal todavía está demasiado presente. Cuando hablamos de violencia machista es porque se trata de una violencia que se dirige a las mujeres por el hecho mismo de serlo y porque sus agresores no las consideran personas libres y con capacidad para decidir. La Constitución considera a todos los españoles iguales y rechaza cualquier discriminación, entre ellas por razón de sexo¹⁸³. Habla de ciudadanos libres e iguales y del respeto a la vida y dice en el artículo 15: «*Tothom té dret a la vida i a la integritat física i moral, sense que, en cap cas, ningú no pugui ser sotmès a tortura ni a penes o tractes inhumans o degradants*». La misma Constitución atribuye a las administraciones públicas responsabilidades para garantizar estos derechos.

La primera norma que se aprueba en relación a la violencia contra las mujeres es de ámbito estatal y se trata de la *Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas*

179. TORRENS BONET, Ramona, *op cit.*, p. 381.

180. Dice el artículo 23.1 sobre las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación: «El Govern, sense perjudici de les competències atribuïdes a les comunitats autònomes i a les entitats locals, ha de regular les condicions bàsiques d'accessibilitat i no discriminació que garanteixin els mateixos nivells d'igualtat d'oportunitats a totes les persones amb discapacitat».

181. El artículo 58 de la Ley regula el sistema de financiación y dice: «El finançament de les diferents prestacions, subsidis, atencions i serveis continguts en aquesta Llei s'ha d'efectuar amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, i als de les comunitats autònomes i entitats locals, d'acord amb les competències que els corresponguin respectivament. En aquests pressupostos s'han de consignar les dotacions corresponents de conformitat amb la legislació vigent».

182. Y dice el artículo 72.1 al respecto del papel que juegan las entidades locales en la promoción de la iniciativa privada: «L'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals han d'emparar la iniciativa privada sense finalitat de lucre i col·laborar en el desenvolupament d'aquestes activitats mitjançant assessorament tècnic, coordinació, planificació i suport econòmic. Han de rebre especial atenció les entitats sense finalitat de lucre, promogudes per les mateixes persones amb discapacitat, els seus familiars o els seus representants legals».

183. Tal y cómo dice la Constitución al artículo 14: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer ninguna discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

de la violencia doméstica. Esta Ley en su exposición de motivos, apartado primero otorga responsabilidades en la activación de los instrumentos de protección social a todas las administraciones públicas y específicamente a la administración local¹⁸⁴. Se hace más que evidente que todo aquello que recaer sobre la administración local y tenga que ver con el género y más concretamente con las situaciones que sufren las víctimas de violencia tiene una repercusión en la estructura de sus servicios sociales.

Se determina así mismo dónde se puede solicitar la orden de protección y entonces la Ley cita entre otros expresamente los servicios sociales¹⁸⁵. En relación a las obligaciones de los servicios sociales dice la Ley en su artículo 2.3 también: «*Els serveis socials i les institucions abans esmentats faciliten a les víctimes de la violència domèstica a les quals han de prestar assistència la sol·licitud de l'ordre de protecció, i amb aquesta finalitat posen a la seva disposició informació, formularis i, si s'escau, canals de comunicació telemàtics amb l'Administració de justícia i el Ministeri Fiscal*».

Finalmente en la disposición adicional segunda se le otorga la responsabilidad a las entidades locales en cuanto al seguimiento y la implantación de la Ley¹⁸⁶.

Pero si existe una Ley que asume por primera vez de forma clara y específica la responsabilidad de responder al fenómeno de la violencia de género es la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Es a partir de esta Ley cómo dice GARCÍA MORENO que «*les dones víctimes de violència a Espanya i a Catalunya van aconseguir atenció i protecció per dret*¹⁸⁷».

Esta Ley de ámbito estatal en su exposición de motivos apartado II ya hace referencia a la responsabilidad de los poderes públicos, entre los cuales se encuentran las administraciones locales, y les atribuye la obligación de poner en funcionamiento medidas para combatir la violencia de género, la discriminación por razón de sexo o cualquier atentado a la libertad de los ciudadanos¹⁸⁸. La ley otorga competencias a los servicios sociales en relación a la prevención, y asistencia posterior a las víctimas en el ámbito familiar¹⁸⁹.

El objeto de la Ley según el artículo 1:» *té per objecte actuar contra la violència que, com a manifestació de la discriminació, la situació de desigualtat i les relacions de poder dels homes sobre les dones, exerceixen sobre aquestes els qui siguin o hagin estat els seus cònjuges o els qui estiguin o hagin estat lligats a elles per relacions similars d'afectivitat, fins i tot sense convivència. 2. Aquesta Llei estableix mesures de protecció integral la finalitat de les quals és prevenir, sancionar i eradicar aquesta violència i prestar assistència a les víctimes*».

184. Vemos como la exposición de motivos de la Ley 27/2003 a su apartado II dice: «La orden judicial de protección supone, a su vez, que las diferentes administraciones públicas, estatal, autonómica y local, activen inmediatamente los instrumentos de protección social que establecen los sistemas jurídicos respectivos».

185. El artículo 2.3 hace redefinición donde se pueden solicitar los órdenes de protección y dice: «La orden de protección se puede solicitar directamente ante la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal, o bien ante las fuerzas y los cuerpos de seguridad, las oficinas de atención a la víctima o los servicios sociales o instituciones asistenciales dependientes de las administraciones públicas. Esta solicitud tiene que ser remitida de forma inmediata al juez competente».

186. Dice la disposición adicional 2a: «El seguimiento de la implantación de esta Ley la lleva a cabo una comisión integrada por representantes del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, de las profesiones jurídicas y de los ministerios de Justicia, Interior, y Trabajo y Asuntos Sociales, así como por una representación de las comunidades autónomas y de las entidades locales».

187. GARCÍA MORENO, Cristina, «Dona: realitat, serveis i programes», a PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida- Tarragona, 2011, p. 435.

188. La ley 1/2004 dice a literalmente a la exposición de motivos apartado II: «Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como por ejemplo la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no-discriminación proclamados en nuestra Constitución. Estos mismos poderes públicos, de acuerdo con el que dispone el artículo 9.2 de la Constitución, tienen la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos estos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan la plenitud».

189. En el apartado II de la exposición de motivos dice también: «El ámbito de la Ley abraza tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las administraciones públicas».

En sus principios rectores recogidos en el artículo 2, se hace referencia de nuevo a las administraciones públicas para que activen medidas de sensibilización ciudadana de prevención a través de sus servicios sociales entre otros¹⁹⁰. Y habla de que tendrán que ser las mismas administraciones las que garanticen los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género¹⁹¹. Y finalmente a través de los principios rectores apartado c) los exige que los servicios sociales ofrezcan: «*informació, atenció d'emergència, de suport i de recuperació integral, així com establir un sistema per a la coordinació més eficaç dels serveis existents a nivell municipal i autonòmic*». El artículo 18 sobre el derecho a la información amplía el que ya había quedado recogido en los principios rectores, en relación a las responsabilidades de las administraciones públicas. Y dice: «*1. Les dones víctimes de violència de gènere tenen dret a rebre plena informació i assessorament adequat a la seva situació personal, a través dels serveis, organismes o oficines que puguin disposar les administracions públiques. Aquesta informació comprèn les mesures que preveu aquesta Llei relatives a la seva protecció i seguretat, i els drets i les ajudes que s'hi preveuen, així com la referent al lloc de prestació dels serveis d'atenció, emergència, suport i recuperació integral*».

El artículo 19 se refiere al derecho a la asistencia social integral¹⁹² a las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas menores y a la atención multidisciplinaria profesional.¹⁹³ La Ley prevé que las ayudas sociales sean financiadas a través de los presupuestos generales del Estado y que sean las administraciones, que tienen competencias en materia de servicios sociales, las que se encarguen de concederlas tal y como dice el artículo 27. Esto implica a las administraciones locales una vez más. Finalmente vuelven a aparecer los poderes públicos, entre los cuales se encuentran las administraciones locales, como los responsables de elaborar planes de colaboración para garantizar las actuaciones de prevención y asistencia¹⁹⁴.

La violencia de género es el resultado de la más grave y dolorosa de discriminación, de la desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres configuradas como resultado del concepto de superioridad de los hombres sobre las mujeres. Este patrón de conducta asumida de manera acrítica por siglos responde al modelo patriarcal. La aprobación de la *Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, supone un punto de inflexión en el reconocimiento de que la violencia sólo se puede combatir desde el trabajo por la igualdad.

Esta Ley estatal se refiere a la igualdad entre mujeres y hombres como un principio universal reconocido en mucha normativa y legislación internacional y ratificada a nivel estatal. El año 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y esto mismo fue ratificado por España el 1983. En 1985 en Nairobi y en 1995 en Pekín se celebran conferencias mundiales que abundan sobre la misma cuestión, dado que es de interés mun-

190. Al artículo 2 de principios rectores apartado a) dice la Ley: que hace falta: «Fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático».

191. Siguiendo con los principios rectores a la apartado b) dice que hará falta: «Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las administraciones públicas, y asegurar así un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos a tal efecto».

192. Sobre el derecho a la asistencia el artículo 19.1 dice:» 1. Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales tiene que responder a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinaria profesional».

193. En relación a la atención multidisciplinaria dice al artículo 19.2: que se ofrecerá: «a) información a las víctimas. b) atención psicológica, c) apoyo social, d) seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, e) apoyo educativo a la unidad familiar, f) como acción preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos, g) apoyo a la formación e inserción laboral».

194. En cuanto a los planes de colaboración el artículo 32.1 dice: «Los poderes públicos tienen que elaborar planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que tienen que implicar las administraciones sanitarias, la Administración de justicia, las fuerzas y los cuerpos de seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad».

dial. Para la Unión Europea la igualdad se ha convertido en un derecho universal y así lo demuestra el Tratado de Amsterdam de mayo de 1999 que hace referencia a la necesidad de eliminar cualquier desigualdad entre hombres y mujeres, y dice que esto sólo se podrá conseguir a través de políticas que integren a todos los estados miembros.

Así como las anteriores leyes estatales hacen referencia a la violencia machista y a su erradicación, esta se centra en la prevención de estas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Considera que las acciones deben tener carácter transversal, por lo tanto que la perspectiva de igualdad tiene que estar presente en todas las políticas públicas generadas a nivel del Estado, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de los entes locales. Una vez más vemos como el mundo local está presente también en las políticas de igualdad, sólo desde la participación de las unidades básicas en las que se estructura el territorio se podrá hacer efectiva la igualdad real y efectiva. De manera específica la Ley cita las entidades locales para referirse a la colaboración entre administraciones públicas al artículo 21.2 y dice: «*Les entitats locals han d'integrar el dret d'igualtat en l'exercici de les seves competències i col·laborar, a aquest efecte, amb la resta de les administracions públiques*».

En Cataluña el Estatuto del 2006 reconoce en el artículo 153 a la Generalitat de Cataluña competencia exclusiva en la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir la protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren violencia de género. En consecuencia para dar respuesta a esta competencia se aprueba la Ley 5/2008, del 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Esta ley catalana, como dice en su preámbulo apartado 1 tiene por finalidad: «*establir els mecanismes per contribuir a l'eradicació de la violència masclista que pateixen les dones i reconèixer i avançar en garanties respecte al dret bàsic de les dones a viure sense cap manifestació d'aquesta violència*». En este sentido GARCÍA MORENO insiste en que la finalidad de la ley «*és reconèixer i avançar en garanties respecte al dret bàsic de les dones a viure sense cap mena de manifestació d'aquesta violència. És per això que es crea la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones que pateixen violència masclista, integrada per un conjunt de serveis públics dirigits a l'atenció, assistència, la protecció i la recuperació en aquests tipus de situacions*».¹⁹⁵

El objeto de la Ley¹⁹⁶ es la erradicación de la violencia machista, la superación de los estereotipos culturales que la justifican, así como la prevención¹⁹⁷, la sensibilización, atención y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia machista. Por lo tanto esta ley quiere hacer definitivamente efectivos los derechos de las mujeres para vivir desde la autodeterminación y la libertad¹⁹⁸.

La obligación de intervención y de comunicación quedan determinados al artículo 11 de la Ley y dice así: «*Totes les persones professionals, especialment les professionals de la salut, dels serveis socials i de l'educació, han d'intervenir obligatòriament quan tinguin coneixement d'una situació de risc o d'una evidència fonamentada de violència masclista, d'acord amb els protocols específics i en coordinació amb els serveis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral*».

195. GARCÍA MORENO, Cristina, *op cit.*, p. 435.

196. El objeto de la Ley según el artículo 1.1 es «*Aquesta llei té per objecte l'eradicació de la violència masclista i la remoció de les estructures socials i dels estereotips culturals que la perpetuen, amb la finalitat que es reconegui i es garanteixi plenament el dret inalienable de totes les dones a desenvolupar la pròpia vida sense cap de les formes i dels àmbits en què aquesta violència es pot manifestar*».

197. El artículo 1.2 amplía el objeto de la Ley de la siguiente manera: «*Aquesta llei estableix mesures integrals respecte a la prevenció i la detecció de la violència masclista i de sensibilització respecte a aquesta violència, amb la finalitat d'eradicar-la de la societat, i també reconeix els drets de les dones que la pateixen a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació integral*».

198. La Ley hace referencia a los derechos de las mujeres al artículo 2 y dice así: «*Totes les dones que es troben en situacions de violència masclista, i també llurs fills i filles dependents, que visquin o treballin a Catalunya i amb independència del veïnatge civil, la nacionalitat o la situació administrativa i personal, tenen garantits els drets que aquesta llei els reconeix, sens perjudici del que estableix la legislació en matèria d'estrangeria i de l'exigència de determinats requisits per a les diferents prestacions i serveis*».

En relación a la implicación que tiene la promulgación de la Ley en el ámbito de los servicios sociales locales, queda determinada por su obligación de emitir informe sobre las situaciones de violencia machista y específica que los servicios sociales de atención primaria (que son de titularidad local) tendrán que desplegar los servicios de acogida y recuperación¹⁹⁹.

En la línea del trabajo para la igualdad se aprueba en Cataluña la Ley 17/2015, del 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. El objeto de la Ley catalana, es tal y cómo dice el artículo primero: «establir i regular els mecanismes i els recursos per a fer efectiu el dret a la igualtat i a la no-discriminació per raó de sexe en tots els àmbits, etapes i circumstàncies de la vida». Entre las finalidades que se concretan en el texto queremos destacar algunas cómo: la eliminación de las discriminaciones y las desigualdades, reconocer el papel social y económico y de trabajos familiares de las mujeres, favorecer la distribución corresponsable entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y familiar, garantizar unas políticas públicas que promuevan la igualdad a todos los niveles, erradicar la violencia machista, potenciar modelos de relación igualitarios entre los hombres y las mujeres y superar el modelo patriarcal de dominio y sumisión, entre otras.

SUBIRATS HUMET, afirma que uno de los ejes de debate en cuanto al sistema de servicios sociales es precisamente la igualdad de género, que a pesar de reconocer que «En muchos casos las políticas sociales han sido un factor importante para potenciar aspectos positivos de los cambios sociales producidos en las últimas décadas como sueño los avanzas en la igualdad de género (...)». A pesar de estos adelantos de los cuales habla reconoce que «Sin embargo, también se deben admitir las limitaciones del sistema tanto para resolver antiguas problemáticas como para dar respuesta a nuevas situaciones sociales. De esta manera, situaciones complejas como la violencia escolar y de género (...) se suman a un contexto de aumento de necesidades relacionadas miedo una mayor vulnerabilidad social que se traduce en una débil efectividad sobre la mejora en el bienestar de las personas»²⁰⁰ Reconoce la necesidad de intensificar el debate en este ámbito de intervención de los servicios sociales y dar respuesta desde la implementación de políticas sociales reales y efectivas.

En cuanto a las implicaciones que la Ley supone para las entidades locales, vienen recogidas en el artículo sexto y hacen referencia a las funciones de los entes locales de Cataluña a los otorga responsabilidad para detectar las necesidades de las mujeres en su ámbito territorial, sensibilizar a la población sobre los motivos que provocan violencia machista y disponer de los servicios de atención a las víctimas, elaborar planes de igualdad entre hombres y mujeres, fomentar la ocupación femenina, promover la participación de las mujeres y hacerlas visibles en espacios de responsabilidad y de toma de decisiones, trabajar con las asociaciones de mujeres y los grupos feministas. Así mismo atribuye a la Generalitat²⁰¹ la competencia de financiar a los entes locales para que puedan desarrollar las funciones encomendadas. Se preocupará también la Generalitat de facilitar: «programes de capacitació i formació específica al personal tècnic i als membres electes dels ens locals per a garantir que compleixin llurs funcions amb relació al que estableix aquesta llei.» tal y cómo se recoge al artículo sexto apartado 2.

199. La implicación de los servicios sociales locales, a través de los servicios sociales de atención primaria queda determinada al artículo 33.2 e) que hace referencia a la identificación de las situaciones de violencia machista, y dice así: «L'informe dels serveis públics amb capacitat d'identificació de les situacions de violència masculista. Es reconeix aquesta capacitat als serveis socials d'atenció primària, als serveis d'acolliment i recuperació, als serveis d'intervenció especialitzada i a les unitats especialitzades dins les forces i cossos de seguretat».

200. SUBIRATS HUMET, Joan (dir.) te al, *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, p. 42.

201. El artículo 6.2 dice en relación a la financiación de los municipios para esta materia: «La Generalitat ha de complementar la suficiència financera dels municipis amb relació a les funcions que aquesta llei els atribueix, sia amb la transferència de fons d'altres administracions sia amb recursos propis, sens perjudici que els municipis i les altres entitats locals consignin en llurs pressupostos les dotacions necessàries per al finançament d'aquestes funcions, mitjançant contractes programa a aquest efecte».

3.5. Extranjeros

Cómo hemos podido comprobar a lo largo del trabajo, muchas son las leyes generales y sectoriales que tratan de los servicios sociales y que inciden en los sistemas autonómicos y por extensión también implican responsabilidades en la asunción de competencias locales. En el ámbito de los extranjeros, en primer lugar nos tendremos que referir a la *Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Esta ley ha sido reformada en tres ocasiones desde que se aprobó; en concreto, ha sido reformada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre. Los cambios no afectan al papel de los entes locales.

La Ley 4/2000, determina que es extranjero todo aquel que no tenga la nacionalidad española, y marca la política inmigratoria al artículo 2 bis en el que dice que: «corresponde en el Gobierno, en conformidad con el que prevé el artículo 149.1.2a de la Constitución, la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las comunidades autónomas y las entidades locales». Vemos por lo tanto que la competencia está compartida entre el Estado, las CCAA y los entes locales.

Según VILA MANCEBO los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración se pueden resumir al artículo 14, y así mismo lo expresa el autor «el 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 determinación general del nivel de prestaciones sociales básicas y, mieda tanto, la determinación de su contenido depende de las legislaciones autonómicas».²⁰²

La integración de los inmigrantes es uno de los objetivos del texto y regula que sean los poderes públicos (entre los cuales se encuentran las entidades locales) los que promuevan la plena integración de los extranjeros a la sociedad²⁰³. La Ley dispone que hace falta coordinación entre la Administración General del Estado, las CCAA y los ayuntamientos, y que el instrumento del que se dota es un plan estratégico plurianual²⁰⁴. Hay que hacer políticas transversales que incorporen el objetivo de la integración de los inmigrantes desde todas las administraciones públicas, por lo tanto desde los entes locales también.

Los entes locales tienen un papel fundamental en la defensa de los derechos de los extranjeros en: el acceso a los servicios sociales, a las prestaciones sociales básicas y específicas sea cual sea su situación administrativa.²⁰⁵ Entre las responsabilidades de los ayuntamientos en cuanto a los reagrupamientos familiares está la de determinar si hace falta a través de informe la adecuación de la vivienda²⁰⁶. Los ayuntamientos son también los responsables de emitir informe sobre la integración social de los extranjeros para la concesión de las autorizaciones de arraigo²⁰⁷ tal y cómo se recoge al artículo 68 que hace referencia a la coordinación de las administraciones públicas.

202. VILA MANCEBO, Antoni, *Informe, tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network, Madrid, 2009, p.29.

203. Al artículo 2 ter en lo referente a la integración de los inmigrantes dice: «1. Els poders públics han de promoure la plena integració dels estrangers a la societat espanyola, en un marc de convivència d'identitats i cultures diverses sense més límit que el respecte a la Constitució i la llei».

204. Dice el artículo 2 ter en el apartado 3: «L'Administració General de l'Estat ha de cooperar amb les comunitats autònomes, les ciutats de Ceuta i Melilla i els ajuntaments per assolir les finalitats descrites en el present article, en el marc d'un pla estratègic plurianual que ha d'incloure entre els seus objectius atendre la integració dels menors estrangers no acompanyats».

205. Así lo expresa el artículo 14.3: «Els estrangers, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsiques».

206. Dice el artículo 18.2 al respecto: «Les comunitats autònomes o, si s'escau, els ajuntaments han d'informar sobre l'adequació de l'habitatge als efectes del reagrupament familiar».

207. El artículo 68.3 dice en relación a la coordinación entre administraciones: «Amb caràcter previ a la concessió d'autoritacions per arrelament, les comunitats autònomes o, si s'escau, els ajuntaments, han d'emetre un informe sobre la integració social de

De la última reforma estatal de la Ley de extranjería a través de la Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de derechos de los extranjeros y su integración social se puede afirmar según GARRIDO CUENCA que «La enésima reforma de esta norma esencial (...) parece que por fin ha decidido descender del limbo de los bienintencionados propósitos y encarar como se merecía el reto de la nueva realidad migratoria, para hacer de la integración y la convivencia ordenada de identidades y culturas uno de los ejes centrales de las políticas públicas de inmigración».²⁰⁸ No profundizaremos en la reforma de la Ley dado que no afecta al nivel de los entes locales y nos interesa de manera especial entrar al análisis del marco jurídico catalán que tiene competencias en esta materia y que derivan de las que le otorga la propia CE y la legislación sectorial sobre extranjería. La aprobación de Ley 10/2010, del 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las devueltas en Cataluña, supone dar estricto cumplimiento al Estatuto de Cataluña de 2006 que ya recoge en su artículo 18 cuáles son las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración, en base al perfil de país de acogida que nos caracteriza. Algunas de las competencias reguladas en este artículo hacen referencia a: la primera acogida de las personas inmigradas, desarrollo de políticas de integración social de las personas inmigradas y de las personas retornadas²⁰⁹.

El objeto de la Ley según reza al artículo 1.1 es «crear i regular el servei de primera acollida dels immigrants i els retornats a Catalunya, que s'emmarca dins les polítiques migratòries, i crear l'Agència de Migracions de Catalunya». Y su finalidad es promover la autonomía y la igualdad de oportunidades de los inmigrantes y de los retornados a Cataluña. Para dar respuesta a esta finalidad la Ley al artículo 3 regula los servicios y programas que hay que desplegar: los servicios de acogida que se concretan en servicio de primera acogida y en programas de acogida especializada. Y que según el principio de subsidiariedad corresponde a la administración local dado que es la más cercana al usuario²¹⁰.

Dando cumplimiento al principio de territorialidad, la Ley determina que los servicios de acogida hay que desplegarlos en todo el territorio catalán a través de la Generalitat, los entes locales, agentes sociales y entidades privadas. Aparece de nuevo el mundo local como pieza imprescindible.²¹¹

La responsabilidad y las competencias para la prestación de los servicios de acogida es compartida entre los entes locales y la Generalitat de Cataluña, y así queda regulado en los artículos 14 y 15²¹².

l'estranger el domicili habitual del qual es trobi en el seu territori. S'han de determinar per reglament els continguts de l'esmentat informe. En tot cas, l'informe ha de tenir en compte el període de permanència, la possibilitat de disposar d'habitatge i mitjans de vida, els vincles amb familiars residents a Espanya, i els esforços d'integració a través del seguiment de programes d'inserció socio-laborals i culturals».

208. GARRIDO CUENCA, Núria Maria, «Servicios sociales y extranjería: un recorrido inconcluso lo ando hacia la universalización de las prestaciones sociales», a EZQUERRA HUERVA (coord.) *teal, Lo marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 192.

209. El Estatuto de Cataluña de 2006 dice al artículo 138.1 en relación a las competencias en materia de inmigración: «a) La competencia exclusiva en materia de primer acogimiento de las personas inmigradas, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació. b) El desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències. c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social. d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades. e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya».

210. Según los principios de gestión de los servicios de acogida recogidos al artículo 5 que se refiere a la subsidiariedad dice: «L'administració més propera a l'usuari o usuària ha de prestar els serveis d'acollida. Els nivells administratius d'àmbit superior se n'han de responsabilitzar en cas d'insuficiència o manca de resposta local».

211. El artículo 5 dice en relación a primeros de territorialidad: «Els serveis d'acollida, sens perjudici del que disposa l'article 7.2, s'han de desplegar arreu del territori de Catalunya per mitjà de l'organització administrativa de la Generalitat, dels ens locals, dels agents socials i de les entitats privades. Els serveis han de tenir en compte també les diferents característiques demogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió del territori de cada ens local».

212. A continuación vemos el contenido de los artículos 14.1 y 15.1 sobre responsabilidades y competencias. «Article 14. Obligació, formes de prestació i col·laboració amb relació al servei de primera acollida 1.L'obligació de garantir la disponibilitat del servei de primera acollida, i també de prestar-lo, correspon als ens locals, en llur territori». I «Article 15. Programes d'acollida especialitzada 1. El conseller o consellera de cada departament de l'Administració de la Generalitat i els ens locals, en l'àmbit de les competències respectives, poden aprovar programes d'acollida especialitzada».

La Ley especifica cuáles son las competencias de la Generalitat²¹³ y de los entes locales, centraremos nuestra atención en las de estos últimos recogidas en el artículo 21. Este artículo se refiere a la prestación del servicio de primera acogida y distingue entre los municipios de más de 20.000 habitantes, los de inferior población y que pueden tener competencias directas y los entes supramunicipales²¹⁴. Otras competencias que también les atribuye están relacionadas con el fomento de la cohesión social de la población extranjera y el fomento de la participación²¹⁵.

3.6. Emergencia habitacional y pobreza energética

El artículo 15.2 del Estatuto de Cataluña de 2006 dispone que: *«Totes les persones tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal»*. Es muy evidente que la carencia de una vivienda digna, el sobreendeudamiento o la imposibilidad de acceso a suministros básicos son situaciones de maltrato, así pues el Estatuto protege el derecho de los ciudadanos en relación al acceso a la vivienda y determina la responsabilidad de la administración a satisfacerlo a través del artículo 26: *«Les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis»*.

La crisis económica de 2008 ha tenido un impacto doloroso en lo que se refiere a la vivienda y a la posibilidad de hacer frente a los pagos de las facturas de los suministros básicos. El estallido de la burbuja inmobiliaria fue precisamente una de las causas de la crisis que afectó directamente al acceso a la vivienda. Los cambios sociales han provocado la aparición de nuevas necesidades sociales y la intensificación de otras ya existentes y una afectación directa a los derechos sociales. La crisis supuso un gran incremento del paro que comportaba situaciones de sobreendeudamiento hipotecario y en consecuencia las ejecuciones hipotecarias y los desahucios, los endeudamientos con las entidades financieras, las dificultades para afrontar el pago de los alquileres, las dificultades para pagar las facturas de los suministros básicos como el agua o la electricidad, dibujan un escenario como ya hemos dicho al principio, de emergencia social. Es en este escenario de pobreza energética y emergencia habitacional que el Parlamento de Cataluña aborda el problema con la promulgación de algunas leyes que intentan paliarla, destacaremos dos por las implicaciones que tienen en relación al papel que los confieren a los entes locales.

213. El artículo 18 dice en relación a las responsabilidades públicas: «1. L'Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria d'acollida i integració, d'acord amb el que determina aquest títol i, si escau, la legislació sobre règim local. 2. Les polítiques d'acollida desenvolupades per les diverses administracions públiques de Catalunya s'han d'emmarcar dins les polítiques de ciutadania i immigració».

214. El artículo 21.1 define las competencias de los entes locales en la prestación del servicio de primera acogida y dice: «Els ens locals poden. Els municipis, com a mínim, tenen les següents competències amb relació al servei de primera acollida de les persones a què fa referència l'article 7.1 que estiguin empadronades en el municipi: a) Els municipis amb una població igual o superior a vint mil habitants han de prestar el servei de primera acollida a les persones empadronades, tant si són estrangeres immigrades com retornades) Els municipis amb una població inferior a vint mil habitants poden prestar el servei de primera acollida, sempre que compleixin els requisits determinats per reglament. c) Els ens supramunicipals poden prestar el servei de primera acollida per delegació o encàrrec de gestió o establir programes d'assistència i cooperació als municipis amb relació a aquest servei. d) Els municipis poden prestar el servei de primera acollida per mitjà de la Generalitat, dels ens supramunicipals i amb les fórmules de col·laboració a què fan referència els apartats 2 i 3 de l'article 14».

215. En el apartado 2 del artículo 21, se determinan otras competencias que pueden asumir los municipios son: «a) Fomentar les polítiques necessàries i prestar els serveis necessaris per a garantir la cohesió social de la població i l'acollida i la integració dels estrangers immigrants, els sol·licitants d'asil, els refugiats, els apàtrides i els retornats. b) Coordinar l'activitat de les entitats públiques i privades que, en llur àmbit competencial, tenen responsabilitats d'acollida i integració, per mitjà de mecanismes de foment de la participació o altres que es considerin adequats. c) Participar en l'elaboració dels plans i els programes a què es refereix la lletra a de l'article 22.1. d) Promoure la participació dels immigrants i dels retornats».

Precisamente la Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, responde directamente a la situación descrita y determina un conjunto de medidas que tienen por objetivo evitar los desahucios y la pobreza energética. Haremos ahora un repaso de los artículos que atribuyen responsabilidad a la administración local en esta materia.

En relación a las Medidas para evitar los desahucios que puedan producir una situación de carencia de vivienda se regulan a través del artículo 5. Las administraciones locales tienen que garantizar el realojo de las familias víctimas de esta situación.²¹⁶ En este sentido el Observatorio DESC en su Informe de julio de 2016, sobre la Emergencia habitacional y la pobreza energética hace un análisis sobre la efectividad de la Ley y apunta que «L'enfocament de la norma proposava un canvi de paradigma pel que fa a la garantia de drets: l'article 5 i 6 estableixen que serien els grans tenidors d'habitatge i les companyies subministradores qui assumissin certes càrregues. Pel que fa al dret a l'habitatge, els desnonaments de gran tenidor s'aturarien fins la realització d'una oferta obligatòria de lloguer social. Aquestes ofertes havien de ser comunicades als municipis, els quals podrien sancionar en cas que no s'adeqüessin a la norma o bé no s'arribessin a realitzar».²¹⁷

En Cataluña, la pobreza energética se ha definido como la incapacidad de un hogar para satisfacer el mínimo de servicios energéticos. Las medidas para evitar la pobreza energética determinan que las administraciones públicas, entre las que encontramos la administración local, tienen que garantizar el derecho a los suministros básicos²¹⁸, también tienen que acordar con las compañías suministradoras que garanticen la concesión «d'ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc i d'exclusió residencial tal i com diu l'article 6.3.»²¹⁹ Las empresas suministradoras en aplicación del principio de precaución, antes de hacer un corte de subministració tendrán que: «sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar», tal y cómo regula el artículo 6.4 de la Ley.

En cuanto al abordaje de la pobreza energética a través de la Ley en opinión de VALLVÉ I DUESAIGÜES «Les mesures adoptades fins ara a nivell global de Catalunya han estat fonamentalment pal·liatives o correctives, més que no pas preventives».²²⁰

Resulta interesando el análisis que hace el COLEGIO OFICIAL DE TRABAJO SOCIAL DE CATALUÑA en el Dictamen Vivienda y Trabajo Social elaborado por la Comisión de Servicios Sociales Básicos (SSB), sobre el despliegue de esta Ley. encuentra dificultades en su despliegue. Insiste en el papel fun-

216. El artículo 5.6 dice al respecto de las competencias locales: «Les administracions públiques han de garantir en qualsevol cas el reallojament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades de llur habitatge habitual, per a poder fer efectiu el desnonament. El mecanisme de garantiment del reallojament l'ha d'acordar la Generalitat amb l'Administració local per als casos que les meses de valoració que regula la secció IV del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, tramitin com a emergències econòmiques i socials».

217. OBSERVATORI DESC, *Informe sobre emergència habitacional i pobresa energètica: Una radiografia de Badalona, Barcelona, Girona, L'Hospitalet, Lleida, Mataró, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Reus, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona, Terrassa*, Barcelona, 2016, p. 7.

218. El artículo 6.1 de la Ley dice: «Les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació. En el cas del gas, el dret d'accés únicament es garanteix si l'edifici afectat disposa d'aquest tipus de subministrament».

219. El artículo 6.3 dice en relación a las compañías suministradoras: «Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims».

220. Vallvé i Duesaigües, Xavier, «Pobresa energètica. La qüestió conceptual. Pobresa, precarietat.

o vulnerabilitat energètica. El mesurament del fenomen», *Revista de Treball Social*, núm. 209, desembre, 2016, p. 52.

damental de los entes locales a través de los SSB y considera que la Ley no ha resuelto adecuadamente la necesaria coordinación entre todos los que tienen competencias en su aplicación. El informe asegura que «*És comú a tots els municipis l'increment exponencial de les demandes relacionades amb la problemàtica d'habitatge, així com la manca de protocols d'actuació entre els SSB i l'OH*²²¹ en la majoria dels casos». Hace un llamamiento a la necesidad de formación especializada de los profesionales y a la falta de concreción a tal respecto por parte de la Generalitat «*Finalment encara no es té coneixement de com s'aplicarà la disposició 12 de la Llei 12/2016 en la qual s'insta a la Generalitat a dotar els SSB de professionals especialitzats en habitatge*». ²²² En relación al papel de los profesionales de los SSB, concretamente los trabajadores sociales, en el momento del lanzamiento proponen «*Desvincular el treball social de l'acte judicial del llançament*». ²²³ El Dictamen también concluye que hay que mejorar los mecanismos de coordinación entre las OH municipales y los SSB, dado que en el caso de la pérdida de la vivienda, se demuestra que no siempre la comunicación se hace por la misma vía.

En relación a las propuestas del informe a las cuales ya nos hemos referido con anterioridad, creemos que resultan de especial interés no sólo por su aspecto propositivo sino porque evidencian las carencias de la Ley. A continuación enumeramos algunas: «*Establir protocols amb els organismes de justícia, en els quals sigui necessària una valoració social, si es detecta una possible situació de risc davant d'un desnonament, abans d'assenyalar la data de llançament. Implementar programes de formació específica per garantir l'especialització d'aquesta figura professional per part dels organismes competents en la prestació del servei (ajuntaments, consells comarcals i Generalitat). Dissenyar una formació específica per part del Col·legi de Treball Social de Catalunya per facilitar la consolidació de la figura professional del treball social especialitzat en habitatge*». ²²⁴ Vemos por lo tanto que la Ley está pensada para proteger a todas aquellas personas afectadas por la emergencia habitacional y la pobreza energética pero claramente se identifican algunos déficits que habrá que abordar.

El Gobierno catalán con el afán de mejorar la respuesta a las situaciones de riesgo de exclusión residencial continúa legislando y aprueba la Ley 4/2016, de 23 de diciembre de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social. Con la aprobación de este texto Las administraciones pueden expropiar el uso de los pisos vacíos de entidades financieras y grandes propietarios para darles uso social. También se amplía hasta 234 los municipios con alta demanda acreditada de vivienda social, donde se podrá aplicar el impuesto de pisos vacíos. Y las familias con casos de sobredeudamiento debido a la vivienda pueden pedir una mediación para resolver la situación a las comisiones creadas con este objetivo.

3.7. Renta

Las rentas mínimas de inserción son concebidas como programas de protección contra la exclusión social, podemos decir que son la última red de protección de los colectivos más vulnerables. En 1990 se creó el Programa Interdepartamental de Renta Mínima de Inserción (PIRMI) que se fue modificando hasta la promulgación de la Ley 10/1997, que reconoce el derecho subjetivo a la renta mínima de inserción. La promulgación de esta Ley coincide con «la etapa revisionista» de los servicios sociales en Cataluña, como la denominan PELEGRÍ VIAÑA y VILA MANCEBO²²⁵, que alcanza el periodo compren-

221. OH se refiere a Oficinas de Vivienda.

222. COL·LEGI OFICIAL DE TREBALL SOCIAL DE CATALUNYA, *Dictamen Habitatge i Treball Social*, Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, Barcelona, diciembre 2017, p. 12.

223. *Ibidem*, p. 18.

224. COL·LEGI OFICIAL DE TREBALL SOCIAL DE CATALUNYA, *op. cit.*, p. 18.

225. PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, VILA MANCEBO, Antoni, *op. cit.* p. 134.

dido entre 1988 y 1999. Una etapa en la cual prolifera la aprobación de normativas que contribuyen al desarrollo del sistema de servicios sociales de Cataluña.

La Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, se fundamenta en los principios de igualdad, solidaridad y subsidiariedad, regula la renta mínima de inserción (RMI) y la define como un derecho de las personas que tiene que garantizar el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. COSTA CUBERTA destaca que el hecho que la Ley reconoce la RMI como un derecho subjetivo y explica que «la RMI és el desenvolupament coordinat d'accions destinades a ajudar a les persones que no disposen de prou mitjans econòmics per atendre les necessitats essencials per viure mentre es preparen per a la inserció social i laboral.²²⁶» La RMI supera el concepto de ayuda económica dado que va ligada a un plan individual de inserción y reinserción social y laboral (PIR). En este sentido MATULIC DOMANDZIC y CAÏS FONTANELLA coinciden en que no sólo tiene un objetivo de paliar las situaciones de los colectivos más vulnerables, sino que busca que tenga efectos «*educatius, d'inserció social i preventius*».²²⁷

La finalidad de la Ley se determina en el artículo 2: «La finalitat de la renda mínima d'inserció és prestar el suport adequat a totes les persones a qui els calgui per a atendre les necessitats bàsiques per a viure en la societat, amb els recursos convenients per a mantenir-se i per a afavorir-ne la inserció o la reinserció socials i laborals». Para conseguir esta finalidad la RMI se dota de diferentes tipos de recursos que darán respuesta concreta a la diversidad de necesidades a las cuales se afrontan los ciudadanos en situación de pobreza y marginación²²⁸. La RMI irá siempre ligada a la elaboración de un plan individual de inserción social y laboral (PIR) y que supondrá una serie de compromisos por parte de las personas y/o familias que serán beneficiarias²²⁹

La RMI comporta la responsabilidad y colaboración esencial de los servicios sociales de atención primaria de los ayuntamientos y consejos comarcales²³⁰, de hecho la presentación de las solicitudes de los PIR va a cargo de los entes locales así como el seguimiento del Plan, la coordinación de las actuaciones y la evaluación de los cambios ligados a los compromisos adquiridos por los beneficiarios. La ley también otorga responsabilidades en el ámbito de la financiación de las administraciones locales en cuanto a las prestaciones de urgencia²³¹. Comprobamos así una vez más que la administración local a través de los servicios sociales de atención primaria son los responsables del despliegue de mucha de la legislación social de la cual nos hemos ido dotando para la consolidación del Sistema de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública.

226. COSTA CUBERTA, Mercè, «Els serveis socials i el seu finançament», a PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, 2011, pp. 301-302.

227. MATULIC DOMANDZIC, Maria Virginia, CAÏS FONTANELLA, Jordi, «Les persones en situació de pobresa i d'exclusió social», a PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, 2011, p. 452.

228. El artículo 2 se concreta como lograr la finalidad de la RMI: «Per a assolir la seva finalitat, la renda mínima d'inserció es desenvolupa en prestacions i actuacions de serveis socials, salut, ensenyament, formació d'adults, prestacions econòmiques i accions de suport per ala integració social i laboral».

229. El artículo 9 de la Ley explica en que consiste el PIR: «Pla individual d'inserció i reinserció socials i laborals (PIR) 1. La renda mínima d'inserció es concedeix als sol·licitants, que poden ésser persones soles o formar part d'una unitat familiar, i s'aplica als destinataris mitjançant els plans individuals d'inserció i reinserció socials i laborals (PIR). 2. El projecte del PIR ha d'ésser elaborat amb criteris tècnics i professionals. Les persones destinatàries han de participar en la confecció del projecte, sempre que sigui possible. 3. El projecte del PIR ha de contenir el diagnòstic de la situació personal i familiar, i si escau, la comprovació dels mitjans econòmics de la unitat familiar, els objectius que s'han d'assolir amb la previsió temporal de durada, el mètode que s'ha de seguir, la periodicitat de la relació amb l'equip i la concreció de les accions que s'han de realitzar».

230. La responsabilidad de los PIR es de los entes locales tal y cómo se explicita al artículo 10: «Els projectes dels PIR han d'ésser presentats pels ens locals al Departament de Benestar Social, el qual ha de fer els tràmits corresponents per a sotmetre'ls a la Comissió Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció».

231. Sobre la responsabilidad de la financiación por parte de las administraciones locales el artículo 20.4 dice: «Les administracions locals s'han de fer càrrec de les prestacions d'urgència i rescabament que calguin a criteri dels equips d'atenció primària municipals i comarcals per a les persones ateses segons els respectius PIR».

La aprobación de la *Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía*, responde a la movilización de la ciudadana, que se concretó en una iniciativa legislativa popular y que claramente aborda la necesidad de dar una respuesta más garantista a la situación de muchas personas afectadas duramente por el impacto de la crisis económica en Cataluña, que provocó un escenario de emergencia social y que ha movilizado a la ciudadanía para reclamar como derecho subjetivo esta prestación. Cosa que por otro lado ya hacía la Ley de la RMI tal y cómo hemos apuntado.

La reclamación de la RMI fue referendada de manera contundente por el Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña y así lo hacía constar a través de un comunicado oficial a su web. «*Després d'haver fet el seguiment i la denúncia de les retallades aplicades a la Renda Mínima d'Inserció (RMI), i d'haver reflexionat profundament sobre l'actual paper d'aquesta prestació i sobre com afecta la seva residualitat a la intervenció des dels serveis socials bàsics (SSB), apostem per un canvi de model en les polítiques de garantia de rendes*».²³² Es así como el colegio en representación de los profesionales que más se ven afectados en la gestión de las RMI, reivindican que los SSB tienen que estar dotados de instrumentos que faciliten el derecho de los ciudadanos a un mínimo vital digno. El concepto que tienen los profesionales del trabajo social es que debe tratarse de que esta renta responda de manera efectiva y real al ejercicio de un derecho subjetivo.

El preámbulo de la ley su apartado 1 explica en qué principios se inspira la ley y los fundamenta de la siguiente manera: «*La renda garantida de ciutadania constitueix la manifestació de diversos principis: del principi d'igualtat entès com l'eliminació de qualsevol discriminació en l'accés a la prestació; del principi d'equitat, atès que el reconeixement i l'aplicació de la prestació es plantegen com a resposta a la situació de necessitat des d'un vessant de redistribució dels recursos i de discriminació positiva; del principi d'apoderament i autonomia de les persones en societat, entès com el conjunt de prestacions econòmiques i de serveis que les enforteixen i els permeten sortir de les situacions de pobresa i de necessitat, que haurien de ser sempre transitòries i no cronificades, i del principi d'universalitat, solidaritat i complementarietat, ja que se'n garanteix l'accés a totes les persones que reuneixen els requisits exigits, constitueix una manifestació de solidaritat i de justícia social i complementa els ingressos dels seus destinataris quan hi ha una situació de carència de mitjans. Igualment, respon al principi de subsidiarietat, ja que és una prestació que es reconeix quan no és possible accedir a altres mecanismes de protecció, ja sia perquè ha finalitzat la cobertura o perquè no han estat concedits*».

El objeto de la Ley es precisamente regular la renta garantizada de ciudadanía con el propósito de asegurar la dignidad de las personas y de sus familias cuando se encuentran en situaciones de pobreza para mejorar su calidad de vida y promover su autodeterminación²³³.

La renta garantizada de ciudadanía se define como «*una prestació social de caràcter econòmic de percepció periòdica que es configura com una prestació garantida de dret subjectiu i que té com a finalitat desenvolupar la promoció de la persona i el seu poderament i superar les condicions que l'han dut a necessitar aquesta prestació*» Tal y cómo dice el artículo 2 de la Ley. El derecho subjetivo vuelve a aparecer cuando hablamos de prestaciones del mismo modo que lo hemos podido comprobar con otros servicios o prestaciones que se gestionan desde los servicios sociales.

Podemos distinguir dos tipos de prestaciones²³⁴: la garantizada, no condicionada y la complementaria de activación social, condicionada a un compromiso adquirido por parte del beneficiario y que supondrá trabajar para superar la situación que motiva el derecho a la prestación.

232. Vid, http://www.tscat.cat/node/775370/images/axius/manifst%20TSCAT%20x%20SetmanaDignitat%20RGC_ParlamentCiutad_28062014.pdf.

233. El objeto de la ley se determina en el artículo que «L'objecte d'aquesta llei és regular la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia amb la finalitat d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa, per tal de promoure llur autonomia i participació activa en la societat».

234. A la renta garantizada de ciudadanía distinguimos diferentes tipos de prestaciones que venden reguladas al artículo 2: «La renta garantida de ciutadania és un dret subjectiu, en els termes que estableix la llei, que consta de dues prestacions econòmiques: a)

En relación a la competencia de los entes locales, la Ley explicita que las administraciones competentes tienen atribuidas funciones diferentes; el artículo 2.1 dice: «*L'Administració de la Generalitat és la responsable de la resolució del dret a la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania. Poden participar en la tramitació, la gestió, l'execució i el seguiment dels plans d'inserció laboral i inclusió social les administracions locals i les entitats del tercer sector, degudament acreditades, d'acord amb el que s'estableixi per reglament*».

4. Conclusiones

Este artículo ha querido aproximarse al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en la Cataluña de la postcrisi, a través del modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local.

Partimos de la tesis que los derechos humanos y más concretamente los derechos sociales son el marco de referencia de los servicios sociales. Atribuimos un carácter prestacional exigible a los derechos sociales, en coherencia a las necesidades sociales, lo que lleva a poder afirmar que el derecho a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social.

Hemos podido comprobar a lo largo del estudio que el acceso a los servicios sociales es un derecho universal recogido a la legislación tanto constitucional, como estatutaria y específica en la materia que nos ocupa. Por lo tanto hemos observado como las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han acabado consolidando como un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales.

Hemos asistido a una transformación del sistema de protección que se expresa claramente a través de todos los cambios legislativos, incluso con la aprobación de la ley sobre autonomía y dependencia del 2006. Todos estos cambios legislativos han acabado con el reconocimiento del derecho subjetivo, un derecho se convierte en exigible, a los servicios sociales y por lo tanto hemos visto cómo se ha configurado y ha mejorado y se ha consolidado el sistema público de servicios sociales.

Hay que subrayar que nuestro sistema público de servicios sociales ha ido mejorándose, completándose y complementándose con otros sistemas como el de salud. Ha ido en definitiva perfeccionando los servicios sociales en busca del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de todas las personas.

Podemos definir diferentes momentos en cuanto a la construcción del sistema de servicios sociales hasta la postcrisi en Cataluña Algunos momentos históricos para la construcción del sistema están relacionados con:

- a) La aprobación de la Constitución de 1978
- b) El restablecimiento de la Generalitat de Cataluña que bajo la presidencia de Tarradellas incluye la materia de la asistencia y los servicios sociales entre sus atribuciones y que propició la transformación de las antiguas formas asistenciales en los nuevos servicios sociales.
- c) Los traspasos de competencias a la Generalitat de Cataluña con la aprobación del Estatuto del 79, otorgando la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales.
- d) La creación del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS) a través de la aprobación de la Ley 12/1983, de administración institucional de la sanidad y de la asistencia y los servicios sociales de Cataluña.

Una prestació garantida, no condicionada, subjecta als requisits que estableix aquesta llei. b) Una prestació complementària d'activació i inserció, condicionada al compromís d'elaborar, i, si s'escau, seguir, un pla d'inclusió social o d'inserció laboral, el qual té la finalitat de superar les condicions que han dut a necessitar la prestació i, per tant, deixar la renda garantida de ciutadania».

- e) La Primera ley de servicios sociales de 1985, que establece de los fundamentos de la política global e integrada de servicios sociales.
- f) Ley 4/1994, de 20 de abril de administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del sistema catalán de servicios sociales, creará el marco institucional y funcional que tiene que facilitar el despliegue del Sistema Catalán de Servicios Sociales, el derecho de los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública.
- g) Decreto 27/2003, del 21 de enero de la atención social primaria, establece las condiciones mínimas exigibles en todos los servicios sociales de atención primaria del Sistema Catalán de Servicios Sociales, para garantizar la calidad de los servicios, la equidad en cuanto al acceso y el equilibrio territorial.
- h) Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, tiene un impacto en el Sistema Catalán de Servicios Sociales. Regula las prestaciones sociales de carácter económico que se enmarcan en el ordenamiento jurídico aplicable a las prestaciones económicas de asistencia social.
- i) La Ley 12/2007, de 11 de octubre de servicios sociales, establece el ordenamiento de los servicios sociales con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso. Determina los derechos garantizados para todos los ciudadanos en materia de bienestar social. Establece también las responsabilidades de las administraciones públicas con obligación de prestar los servicios.

Todas estas leyes contribuyen a construir el Sistema Catalán de Servicios Sociales, y tienen un carácter general pero otros de ámbito sectorial ayudan a completarlo e incluso algunas podemos decir que son el resultado de la conciencia y la movilización social fruto de los efectos de la crisis. Por ámbitos y orden cronológico hacemos una relación de las que impactan en el mundo local de manera especial y nos centramos en las aportaciones que hacen al sistema:

- a) Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, marca el comienzo de una nueva etapa en el desarrollo de los servicios sociales en España y por supuesto en Cataluña. Por primera vez la atención a la dependencia acontece se convierte en un derecho ciudadano.
- b) Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y adolescencia (LDOIA), dotó en Cataluña de un marco jurídico que incorpora una visión integral y supone una transformación significativa del sistema de protección.
- c) Ley 13/1982, de 7 de abril de integración social de los minusválidos (LISMI). Se constituye como el eje central de las políticas activas a favor de las personas con discapacidad que se habían promovido hasta el momento.
- d) Ley 5/2008, del 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Avanza en garantías respecto al derecho básico de las mujeres a vivir sin ningún tipo de manifestación de esta violencia. Crea la Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres que sufren violencia machista, integrada por un conjunto de servicios públicos dirigidos a la atención, asistencia, la protección y la recuperación en estos tipos de situaciones.
- e) Ley 17/2015, del 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Reconoce la necesidad de intensificar el debate en este ámbito de intervención de los servicios sociales y da respuesta desde la implementación de políticas sociales reales y efectivas.
- f) Ley 10/2010, del 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña, supone dar estricto cumplimiento al Estatuto de Cataluña de 2006 que ya recoge en su artículo 18 cuáles son las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración.

- g) Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, responde directamente a la situación descrita y determina un conjunto de medidas que tienen por objetivo evitar los desahucios y la pobreza energética.
- h) Ley 4/2016, de 23 de diciembre de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social. Las administraciones pueden expropiar el uso de los pisos vacíos de entidades financieras y grandes propietarios para darles uso social.
- i) Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción (PIRMI) destaca el hecho que la Ley reconoce la Renta Mínima de Inserción como un derecho subjetivo.
- j) Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, responde a la movilización de la ciudadana, que se concretó en una iniciativa legislativa popular y que claramente aborda la necesidad de dar una respuesta más garantista a la situación de muchas personas afectadas duramente por el impacto de la crisis económica en Cataluña, que provocó un escenario de emergencia social y que ha movilizado a la ciudadanía para reclamar como derecho subjetivo esta prestación.

La crisis y sus efectos han estado presentes durante todo el estudio de manera transversal, dado que esta ha tenido un impacto en la forma de relacionarse las personas con el sistema de servicios sociales, con la aparición de nuevas necesidades, con la promulgación de leyes que fruto de la movilización y la de la conciencia social y política han intentado generar instrumentos jurídicos, técnicos y sociales para mitigar las situaciones de exclusión social, que no superar. La crisis económica y financiera que empezó en 2007 y que no podemos decir con rotundidad que haya sido superada; cuanto menos porque algunas de las consecuencias a nivel social resultan irreversibles para una parte muy importante de nuestra sociedad; ha tenido impacto no sólo en España y Cataluña, sino también a nivel europeo. Uno de los efectos más graves ha sido la pérdida de puestos de trabajo y el paro, que llegó a cotas nunca imaginadas. Se hace evidente que la reducción de la ocupación y el aumento exponencial del paro ha comportado una grave depresión económica, elevando el riesgo de pobreza y de exclusión social para una parte muy importante de nuestra sociedad. Si a todo esto le sumamos que España era uno de los países que menos destinaba al gasto público social de toda Europa, comporta que las consecuencias para los colectivos más vulnerables haya podido resultar devastadoras. Este déficit de nuestras políticas de protección contra la pobreza en comparación a otros países europeos, ha hecho que la cobertura universal pretendida por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para abordar el incremento de las demandas sociales, fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían.

¿Cuál es la administración con responsabilidades en materia de servicios sociales que ha resultado más tensionada por la situación de la crisis económica? sin duda los entes locales, dado que son los encargados de atender desde la proximidad las necesidades de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad tocan de pleno a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en cuanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos y para aquellos que superan los 50.000 habitantes también en el ámbito de los servicios sociales especializados. Las necesidades y en consecuencia las demandas se incrementaban de manera exponencial pero no así las prestaciones, sea en forma de servicios, de prestaciones económicas o tecnológicas, que habían crecido e innovado a través de la Cartera de Servicios Sociales, pero que en muchos casos no han resultado suficientes para resolver las situaciones a las que se enfrentaban y se han visto desbordados por falta de recursos y por falta de disponibilidad de los mismos. Todo esto ha configurado una nueva realidad social y no se ha podido evitar el crecimiento de la pobreza ni de las situaciones de riesgo y de exclusión social.

En conclusión podemos asegurar que las administraciones locales son las que soportan la mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, dado que tienen muchas directa-

mente asignadas como responsables de los servicios sociales básicos, definidos claramente en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios sociales especializados a petición propia o delegadas por la Generalitat de Cataluña. Ahora bien las circunstancias económicas, sociales y la organización territorial hace que habitualment aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos.

Sin duda el sistema es perfectible, y la crisis no ha ayudado a mejorar la situación, he ahí uno de los grandes retos de finales de la casi consumida segunda década del siglo XXI, adaptar el sistema a las nuevas realidades. Para ser más concretos y después del análisis del sistema a través de sus instrumentos legales apuntamos algunas cuestiones que habrá que poner a debate si queremos avanzar y hacer los ajustes necesarios para mejorarlo:

1. Revisar la Ley de servicios sociales del 2007 y hacer los cambios oportunos para se adapte a la nueva realidad de las personas y del mundo local en concreto.
2. Revisar las competencias en materia de servicios sociales de los entes locales y dotarlos de mejor y mayor financiación, así como de los instrumentos necesarios para garantizar servicios de calidad.
3. Perfeccionar los mecanismos de coordinación del propio sistema de servicios sociales, así como con otros sistemas con los que entran en contacto o incluso colisionan.
4. Liberar de la imagen de los SSB de meros expendedores de recursos o de tramitadors de solicitudes.
5. Recuperar el trabajo de prevención y trabajo comunitario como un instrumento de cohesión social, a nivel de servicios sociales de base y de servicios sociales especializados.
6. Volver a poner en el centro de la acción social del sistema de servicios sociales a la persona y mejorar los mecanismos de participación real de los usuarios.

**V.3. ARTICLE 3.
«EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES FRENTE
A LA CRISIS ECONÒMICA Y SOCIAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR.
EL MODELO CATALÁN DE PRESTACIONES DE ATENCIÓN
A LA PERSONA»**

El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona

The social services system in the face of the economic and social crisis of the Welfare State. The Catalan model of care services for the person

Maria Victòria Forns i Fernández*
*Universitat Rovira i Virgili***
mariavictoria.forns@urv.cat

Resumen. El Estado del Bienestar, que a España llega tardíamente, fue conferido para afrontar las desigualdades y la exclusión social que generaba la propia sociedad. Una sociedad gobernada entre el capitalismo neoliberal y el capitalismo social, que ha provocado no pocas tensiones y cambios en las estructuras sociales. Fruto de los cambios políticos y de las ideologías que subyacen en ellos hemos asistido a lo largo de los años a grandes transformaciones en el Estado del Bienestar; que ha tenido que afrontar también diversas crisis económicas, políticas y sociales; que lo han erosionado y han puesto en riesgo su pervivencia, así como la de uno de los pilares que lo conforman: los servicios sociales. Unos servicios sociales que han evitado una mayor fractura social de la cabía esperar de la recesión económica, que Europa afrontaba con políticas de reducción del gasto social.

Palabras clave. Estado del Bienestar, política social, servicios sociales, crisis.

* Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Responsable de la Titulación de Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques y del Área de Investigación en Servicios Sociales de la Càtedra d'Inclusió Social de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora del Proyecto «Conseqüències del femicidi en la violència de gènere: anàlisi de les necessitats de fills, filles i familiars per a noves propostes d'intervenció integral a Catalunya» de l'Institut Català de la Dona (Generalitat de Catalunya). E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat. Código ORCID 0000-0003-3938-8172.

** Este artículo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Antropología y Comunicación de la Universitat Rovira i Virgili.

Abstract. *The Welfare State, which arrived in Spain late, was conferred to address the inequalities and social exclusion generated by society itself. A society governed between neoliberal capitalism and social capitalism, which has caused not a few tensions and changes in social structures. As a result of the political changes and the ideologies that underlie them, over the years we have witnessed great transformations in the Welfare State, which has also had to face various economic, political and social crises that have eroded it and put its survival at risk, as well as that of one of its pillars: social services. These social services have prevented a greater social divide than could have been expected during the economic recession, which Europe was facing with policies to reduce social spending.*

Key words. *Welfare State, social policy, social services, crisis.*

1. Introducción

Este trabajo se centra en el estudio del *Welfare State*, desde la perspectiva de los servicios de atención a la persona en materia social y su transformación debida precisamente a la crisis del Estado del Bienestar²³⁵ que, para Navarro, se refiere a «aquellas intervenciones estatales dirigidas a promover el interés social y la calidad de vida de la población, a través de la implementación de políticas públicas en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social, entre otros»²³⁶, abriéndose en los años cincuenta del siglo pasado en el seno de la sociedad capitalista y su economía de mercado, para transformarla en la «economía social de mercado».

El capitalismo como modelo había derribado y superado, según Llop, «las teóricas y débiles fronteras que delimitan a un sistema que, supuestamente, es meramente económico para ocupar un lugar destacado y supranacional, acercándose progresivamente a la globalidad, en la configuración, conformación y producción del ciudadano contemporáneo que el propio sistema necesita y en el que se personifican sus propios valores, sus criterios y su extendida racionalidad».²³⁷

El nuevo paradigma de la economía social de mercado dio lugar para algunos a una suerte de capitalismo atemperado, que no obedece tan sólo a la ley del beneficio económico; si no también a las necesidades básicas de la persona. Así, para Lalama y Bravo, se ha realizado «una revisión de la evolución de los sistemas económicos, hasta llegar al capitalismo y su variante», un modelo que ha venido en tildarse «capitalismo social», que persigue «la humanización del sistema, a que el empresario no sea depredador de la naturaleza, a que la actividad privada se desarrolle con respeto a la comunidad en general». Un sistema «donde debe priorizarse al ser humano sobre el capital».²³⁸

Ahora bien, la tendencia contraria está adquiriendo cada más fuerza, la vuelta al «capitalismo neoliberal, conlleva aún mayores diferencias sociales, para López, «las aspiraciones a una democracia mejor que articule las diversas dimensiones de la vida social chocan con las tendencias exclusógenas que caracterizan al nuevo capitalismo informacional: genera riqueza, pero también genera nuevas jerarquizaciones, nuevas formas de desigualdad, y refuerza en parte las viejas formas de desigualdad y de pobreza preexistentes»²³⁹.

235. *Vid. in totum*, María Victòria Forns i Fernández, «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», 2019 (en prensa).

236. Vicenç Navarro López, *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 43.

237. Rubén Llop Ruíz, *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, núm. 1, otoño 2012, p. 167.

238. Roma Lalama Franco, Andrés Bravo Lalama, «Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia», *Retos, Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, núm. 13, vol. VII, 2017, pp. 101-102.

239. Antonio López Peláez, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 3 extraordinario, 2007, p. 253.

El mantenimiento del Estado del Bienestar en profunda revisión y en lucha constante contra el capitalismo neoliberal para subsistir, como ya se ha apuntado²⁴⁰, requiere «afrentar las causas estructurales de la desigualdad, y para ello es necesario actuar colectivamente. No basta una estrategia basada en la habilidad y racionalidad del sujeto individualmente considerado. Las nuevas y viejas formas de desigualdad y de exclusión social operan en un entorno caracterizado por la expansión de las nuevas tecnologías y la reestructuración del sistema de producción capitalista»²⁴¹. Y es que, para Heras, «*reforçar l'Estat del benestar també pot comportar un contrasentit, perquè, malgrat la voluntat política governamental i de la societat civil, el benestar no és un estat social o, si es vol, col·lectiu, assolit encara; per tant, més que reforçar-lo, en realitat, el que cal és gairebé fixar-ne les bases. Mentre que des de les posicions conservadores, teòricament i en mesures concretes, s'ha considerat que l'Estat del benestar ja està superat i que està en crisi*»²⁴²; lo que no es cierto puesto que «no es la acción de Estado de Bienestar lo que provoca los desequilibrios del sistema capitalista, sino que son las contradicciones del mercado y su producción los causantes de esos desequilibrios».²⁴³

A pesar de todo ello, podemos afirmar con López, que «la acción social se erige de forma inequívoca como el cuarto pilar del Estado del Bienestar»²⁴⁴; si bien en continua adaptación que tenderá «siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad; a través de un modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local».²⁴⁵

Así pues, trataremos de analizar los procesos que en las últimas décadas han conllevado la transformación del Estado del Bienestar y su repercusión en la configuración del sistema de servicios sociales en el contexto de las llamadas sociedades postindustriales, que para algunos autores ya han superado la crisis, pero la mayoría de ellos las sitúan aún inmersas, en una profunda crisis política, económica y social. Y es precisamente la situación de revisión constante a la que sometemos al Estado del Bienestar en un contexto de pugna entre el capitalismo neoliberal y el de carácter social que hace necesario su análisis. En primer lugar, se hace necesario introducirnos en los orígenes del Estado del Bienestar, los modelos europeos y los cambios que han experimentado. Con posterioridad se examinará la realidad española y el retraso histórico de nuestro Estado del Bienestar. El impacto de la globalización y el futuro del Estado del Bienestar. Y, finalmente, el impacto de todo ello en el sistema de servicios sociales.

2. La construcción de un modelo de sociedad avanzada: el Estado del Bienestar

Debemos situar los inicios del Estado del Bienestar hacia finales del siglo XIX en la Alemania de Federico Guillermo II en proceso de industrialización, mediante el fomento estatal del desarrollo económico, que de la mano del Canciller Otto von Bismarck dotó al país de un sistema de protección social, a diferencia de Inglaterra, donde el proceso de industrialización responderá a los principios liberales y a la iniciativa privada. Se conceptualizaba así «*el Wohlfahrtssaar que va donar lloc el 1003 a*

240. Vid. Juan Francisco Martín Seco, *La farsa neoliberal*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1995, pp. 85-100.

241. Antonio López Peláez, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *op. cit.*, p. 269.

242. Pilar Heras Trías, «Reforçar l'Estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, p. 40.

243. Antonio Espantaleón Peralta, «Neoliberalismo, Globalización y Estado de Bienestar», en Manuel Herrera Gómez, Antonio Trinidad Quesada, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, p. 136.

244. Francisco Javier López Fernández, *Acción social en España*, Madrid, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), 2014, p. 22.

245. Antonio, López Peláez, «Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 65, 2006, p. 16.

*un sistema de salut, el 1884 a un sistema d'assegurances d'accident i el 1889 a un sistema d'assegurança d'invalidesa i de vellesa. Aquests sistemes es mantindrien ja fins a l'establiment de l'Estat del benestar contemporani».*²⁴⁶

Para Morell, el hecho que en Alemania, «l'exercici del poder no se sustentés en l'existència d'una estructura parlamentària i que el procés d'industrialització fos diferent de l'anglès, determina que el desenvolupament de la política social en tots dos països seguís camins divergents»²⁴⁷. Ello explicarà que «l'assistència social —que determinats autors criticaran per trobar-la excessivament «paternalista»- estigui bàsicament dirigida als treballadors, no als indigents —aquells que queden fora del mercat de treball— com passa a Anglaterra, i tindrà com a objectiu principal evitar la conflictivitat laboral».²⁴⁸ La existencia de una doble perspectiva en el tratamiento de los problemas sociales dará lugar a las dos grandes corrientes en política social, aunque a medida que avance el siglo xx éstas se irán diluyendo: de un lado, el «modelo anglosajón» que halla su origen en el «derecho de los pobres» y «s'orienta bàsicament cap a l'exercici de la 'caritat' envers aquelles persones que, per diferents motius, no s'incorporen al treball», y de otro, el modelo centroeuropeo, cuyo paradigma es el alemán, que «s'inclou dins un procés de millora de les condicions de vida dels treballadors a través de la legislació social i de la seguretat social».²⁴⁹

Así, para Moreno y Sarasa, «el modo de acumulación capitalista, en muchos casos de carácter violento, la índole fluctuante e irregular del desarrollo industrial, así como su desigual distribución territorial, provocó la acción 'compensatoria' por parte de algunos gobiernos de los estados-nación europeos y su priorización por las políticas de protección social. Estas medidas cimentaron la subsiguiente y progresiva implantación del Estado Asistencial, Estado Providencia, o en su más extendida denominación anglosajona, *Welfare State* o Estado del Bienestar»²⁵⁰. Y es que la política social que apliquen los gobiernos determinará un modelo de Estado del Bienestar que a lo largo de la historia ha sufrido profundas transformaciones y que explican desde su nacimiento, a su desarrollo, las diferentes crisis y su necesaria reformulación.²⁵¹

Por tanto, los antecedentes del Estado del Bienestar en el siglo xx son anteriores al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y sin estos adelantos sociales seguramente no se entendería lo que sucedió después, su institucionalización que para Casilda, «tiene su principal sustento en las ideas y las políticas Keynesianas de intervención del Estado en la economía con objeto de estabilizarla, regulando el ciclo y redistribuyendo la renta»²⁵² para superar la crisis del momento, mediante la expansión de las políticas sociales a más sectores de la población, hasta adquirir en muchas sociedades un carácter universal. Todo ello ha determinado la identificación del Estado del Bienestar con el periodo de la postguerra, puesto que fueron sus años dorados de máximo desarrollo, y con el Keynesianismo, como pondría de manifiesto Navarro.²⁵³

El avance y el progreso del Estado del Bienestar es el resultado de una estructura política y social más intervencionista y la multiplicación de políticas de bienestar coincide con el aumento de la importancia del papel del Estado, como fenómenos de carácter general propios de este periodo. Berzosa afirma que fue «una conquista de los trabajadores, pero también respondió, precisamente por ello, a un

246. Josep Burgaya Riera, *L'Estat del benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014, p. 22.

247. Antoni Morell Blanch, «Teories sobre l'estat del benestar», *Revista Papers*, núm. 50, 1996, p. 233.

248. *Ibidem*, p. 234.

249. *Ibidem*, pp. 233-234.

250. Luis Moreno Fernández, Sebastià Sarasa Urdiola, «Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 6, 1993, p. 28.

251. *Vid.* David Anisi Alameda, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 15-46.

252. Ramón Casilda Bejar, «El Estado del Bienestar a discusión», en Ramón Casilda Bejar, José María Tortosa Blasco (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 17.

253. *Vid.* Vicenç Navarro López, «El abandono del Keynesianismo por la Unión Europea», *Temas para el debate*, núm. 171, febrero 2009, pp. 40-43.

intento por parte de los poderes políticos y económicos del capitalismo en dar concesiones a la clase obrera con el fin de evitar el triunfo de posiciones más radicales y revolucionarias que se oponían a este sistema económico. El miedo que se generó tras la revolución rusa contribuyó a ello»²⁵⁴. Y quizás por ello, según Navarro, el modelo de bienestar propiciaba, «una cohesividad social que facilitaba la productividad y el desarrollo económico. Según estos postulados teóricos el Estado cumplía una función clave en el desarrollo económico, a través del gasto público que permitía estimular la demanda y alcanzar el pleno empleo».²⁵⁵

El Estado de Bienestar contemporáneo ha sido construido en base a tres ejes en pro de la atención a la persona: la seguridad social, que comporta el mantenimiento de los ingresos, mediante el acceso a las pensiones y los subsidios y la promoción de la salud, mediante el acceso a las prestaciones sanitarias; el desarrollo personal, mediante el derecho a la educación y el acceso a la cultura y el bienestar personal y la mitigación de la pobreza, mediante el acceso a los servicios sociales. El Estado de Bienestar «no acabó con muchos males que se derivan del funcionamiento del sistema capitalista, pero sí supuso un avance notable en distribución de renta, en la oportunidad que tuvieron las clases trabajadoras de acceder a bienes y servicios que habían tenido vedados en la historia anterior del capitalismo, lo que supuso mayores posibilidades de promoción económica y social para los trabajadores. La igualdad en derechos y oportunidades comenzó a hacerse una realidad, aunque siempre limitada por la naturaleza de desigualdad social y cultural que genera el capitalismo».²⁵⁶

Este modelo de crecimiento económico se caracterizará por la mejora de las condiciones de vida de las capas sociales más necesitadas de la población, mediante la ampliación del abanico de servicios sociales a medida que más grupos de la población y más necesitados pueden ser beneficiarios. Así, para Muñoz de Bustillo se debe considerar a la hora de explicar el nacimiento del Estado del Bienestar «el impacto que la aparición de alternativas globales a la economía de mercado haya podido tener en la redefinición de los objetivos del Estado, con el propósito de limar los resultados menos atractivos derivados del funcionamiento del mercado y de ese modo aumentar su legitimación y, al mismo tiempo, conjurar el peligro de triunfo de alternativas revolucionarias».²⁵⁷

El crecimiento del modelo de bienestar en el seno de la «economía de mercado» en los países desarrollados nos sitúa ante una gran contradicción: de un lado, tiene una gran capacidad para generar bienes y servicios que, a su vez, podrá redistribuir; y de otro lado, comporta grandes bolsas de pobreza y sobre todo desigualdad entre unos y otros ciudadanos. Si el capitalismo engendra un mayor Estado del Bienestar, es difícil que el capitalismo mismo solucione los problemas de financiación del gasto requerido. A pesar de ello, a menudo resulta que los ricos son más beneficiados por los programas de bienestar, aunque, sin duda, la desigualdad sería superior si no se aplicaran estas políticas que tienen como objetivo la mejora en las condiciones de vida de los más pobres. Es evidente la aparición de la crisis fiscal del Estado, derivada de un sistema capitalista que presenta una clara tendencia al crecimiento del gasto público más rápida que el crecimiento en medios disponibles para su financiación. Ciertamente el proceso de intervención estatal en el contexto de la sociedad capitalista está lleno de contradicciones. En este contexto de incumplimiento del objetivo de plena ocupación, que debería garantizar el Estado del Bienestar, se hace necesario insistir en la mejor redistribución de los bienes y hasta alcanzar esta meta se impone la universalización de las prestaciones que ayuden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.²⁵⁸

254. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del Bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de enero de 2012.

255. Vicenç Navarro López, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998, p. 88.

256. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del Bienestar», *op. cit.*

257. Rafael Muñoz de Bustillo Llorente, *El Estado de Bienestar en el cambio del siglo*, Alianza editorial, Madrid, 2000, p. 27.

258. *Ibidem*, pp. 29-31.

Los regímenes de bienestar de la Unión Europea se han configurado como mixtos desde sus inicios, se caracterizan por la combinación de las variables correspondientes a la producción y la distribución del bienestar como son el Estado, el mercado, el tercer sector y la familia, para Marbán y Rodríguez²⁵⁹. Si bien de grados de desarrollo desigual entre los el norte y el sur, relacionados también a la fortaleza de su sistema político. Así, «fundamentalmente Francia, Alemania y los que integran el Benelux, y en su día Reino Unido, alcanzaron cotas de bienestar estimables. Entre los países del sur de Europa, Italia quedó rezagada, y no hubo tal Estado de bienestar en los que estaban dominados por dictaduras, como España, Grecia y Portugal».²⁶⁰ Sin duda, ha sido en los países escandinavos en donde se ha conseguido un desarrollo del Estado del Bienestar ligado a un mayor avance en los derechos sociales.²⁶¹

El Estado del Bienestar es, para muchos, «uno de los mayores logros alcanzados por el capitalismo en el siglo xx fue el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado de bienestar»²⁶². Ha sido en la Europa democrática de posguerra en donde se avanzó más en el desenvolvimiento de los derechos sociales». El Estado de Bienestar puso de manifiesto que «dentro del capitalismo fue posible combinar el crecimiento económico, el pleno empleo y una cohesión social».²⁶³

3. La importancia de la política social en la construcción del Estado del Bienestar

En los sistemas de bienestar se hace necesario abordar la cuestión de los valores antes de definir cualquier modelo o teoría política que lo haya de sustentar. Las ciencias sociales debaten sobre los valores que se esconden tras los relatos que fundamentan las políticas sociales. Antes de definir las políticas sociales deberemos conocer el papel que el Estado ha de asumir en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como el papel del mercado; en definitiva, el debate entre lo público y lo privado. Estas cuestiones previas al análisis de la política social del bienestar, necesariamente nos abocan a aproximarnos al sistema de valores y creencias que determinarían nuestra sociedad cuando deba enfrentarse al diseño de los pilares básicos del Estado del Bienestar: la sanidad, la seguridad social, la educación y los servicios sociales.

Es imprescindible debatir sobre el significado que se le atribuye a la política social, Titmus la entiende como «los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados»²⁶⁴, así pues detrás de cualquier modelo de Estado del Bienestar subyace una orientación determinada de política social. Para Marshall «el término 'política social' se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda»²⁶⁵. El autor defiende la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar. El término bienestar ligado a la política social es también referido por Subirats y Gomà que definen las políticas sociales como «instrumentos renovados de generación de bienestar colectivo en plena sociedad posindustrial».²⁶⁶

259. Vid. Vicente Marbán Gallego, Gregorio Rodríguez Cabrero, «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 71, 2013, p. 62.

260. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del Bienestar», *op. cit.*

261. Vid. Claudio Olmos González, Rodrigo Silva Jerez, «El desarrollo del estado de bienestar en los países capitalistas avanzados», *Sociedad&Equidad*, núm. 1, enero, 2011, pp. 9-10.

262. Vid. Juan Francisco Martín Seco, *op. Cit.*, pp. 65-84.

263. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del Bienestar», *op. cit.*

264. Richard Morris Titmuss, *Política Social*, Barcelona, Barcelona, 1981, p. 28.

265. Thomas Humphrey Marshall, *Social Policy*, Hutchinson, Londres, 1956, p. 9.

266. Joan Subirats Humet, Ricard Gomà Carmona, «Estado de Bienestar: nueva agenda para la innovación social», *INFORME 2000. Políticas sociales y Estado del Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000, p. 33.

La política social supone intervención y más aún, intervención pública en la que se ve implicado el Estado, para paliar los efectos de una sociedad que genera desigualdades entre sus ciudadanos. Cuyo fin ha de ser construir una nueva sociedad donde la justicia social, la equidad y el bienestar social se conviertan en derechos sociales garantizados para toda la comunidad, según Anisi.²⁶⁷

El Estado del Bienestar es definido por Zimmer y Toepler como el amplio abanico de actividades gubernamentales que persiguen influenciar en la sociedad y en la economía con el objeto de reducir las injusticias sociales y mejorar las oportunidades de participación en la vida social y política. Estos autores subrayan la igualdad como principio sustentador de su modelo.²⁶⁸

El modelo keynesiano de bienestar es, para Adelantado y Gomà, un conjunto amplio y relevante de políticas públicas que implica, sobretudo, el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera del Estado, de la intervención pública²⁶⁹, apuesta por una intervención clara del Estado como generador del Bienestar, le otorga un papel determinante y protagonista. En el debate entre lo público y lo privado claramente se define a favor de lo público como la forma más efectiva de garantizar el bienestar de los ciudadanos.

¿Todos los planteamientos de lo que es el Estado del Bienestar tienen como máxima la desaparición de la pobreza y la construcción de una sociedad igualitaria, donde todos los individuos puedan encontrar el pleno bienestar? En el momento en que nos acercamos a esta visión, podemos decir que nos envuelve la idea de un Estado del Bienestar que lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En todas las teorías y principios relacionados con la política social, los elementos fundamentales giran alrededor de los problemas de la justicia distributiva. Algunos autores como Titmuss²⁷⁰ planteaban la provisión de servicios en función de las necesidades, de acuerdo con su valía, en función de sus méritos o en coherencia al trabajo desarrollado; pero en todos los planteamientos se hace más que evidente que es una cuestión relacionada con el tipo de sociedad y su voluntad para generar contextos más igualitarios. Y fue el primer autor en definir tres modelos de política social: el modelo residual, el modelo basado en el logro personal-resultado laboral y el modelo institucional redistributivo.

Según Picó²⁷¹, estos modelos se convertirán en la base para elaborar otros más actuales y adaptados a nuevas realidades y a los que podrán acogerse todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que en las últimas dos décadas, para Valls i Belzunegui, «se ha registrado un proceso de aumento de la desigualdad en las fuentes primarias de renta conjuntamente con otro de pérdida de capacidad redistributiva de la intervención pública mediante la política impositiva y de prestaciones sociales».²⁷²

En este sentido, los modelos propuestos por Esping-Andersen, se fundamentan en la «desmercantilización», el ciudadano puede hallar su bienestar sin depender de las fuerzas del mercado. Así, «as we survey international variations in social rights and welfare-state stratification, we will find qualitatively different arrangements between state, market, and the family». Entre los modelos de Estado del Bienestar, este autor distingue el modelo liberal basado (Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón); el modelo conservador (Francia, Alemania, Italia) y el modelo socialdemócrata (Dinamarca, Holanda, Suecia...)²⁷³

267. David Anisi Alameda, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 47-70.

268. Vid. Annette Zimmer, Stefan Toepler, «Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States», *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 26, núm. 3, 1996, pp. 167-194.

269. Vid. José Adelantado Gimeno, Ricard Gomà Carmona, «El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos», en José Adelantado Gimeno, *Cambios en el Estado de Bienestar*, Icaria, Barcelona, 2000, pp. 64-72.

270. Vid., Richard Morris Titmuss, *op. cit.*, pp. 27-40.

271. Vid., Josep Picó López, «Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica», en Ramon Casilda Bejar, José María Tortosa Blasco (ed.), *op. cit.*, pp. 43-46.

272. Francesc Valls Fontayet, Ángel Gabriel Belzunegui Eraso, «Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 37, 2017, p. 53.

273. Vid. Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of the Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990, pp. 26-29.

En Europa, Del Pino y Lara distinguen actualmente cuatro modelos de Estado de Bienestar, que se diferencian básicamente por su nivel de protección social y por la implicación o no en la provisión de servicios del Estado o del sector privado²⁷⁴: el modelo nórdico (Dinamarca, Noruega, Suecia, Islandia, Finlandia) caracterizado por una elevada protección social, en el que los servicios y prestaciones se garantizan a través del gasto público a través de cotizaciones y en el que la calidad de los servicios es muy elevada y el acceso es universal; el modelo continental (Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo) en el que la base de la protección descansa en la cotización de los trabajadores y sus empresas para cubrir las necesidades de los ciudadanos a través de un modelo basado en la contribución. Garantiza así mismo prestaciones no contributivas y subsidios desde una perspectiva del derecho subjetivo²⁷⁵; el modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda) caracterizado por «prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios (*means tested*). Se asume que los ciudadanos comprarán en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar»²⁷⁶. Es menos garantista que los anteriores, responsabilizando a los sujetos de la cobertura de sus necesidades y en el que las ayudas son más limitadas y los criterios de inclusión son rígidos y requieren de un compromiso por parte de los beneficiarios en la búsqueda activa de empleo y el modelo mediterráneo (España, Grecia, Italia, Portugal) a caballo entre el continental y el anglosajón en relación al papel del Estado como proveedor de servicios y prestaciones y en el que la familia desempeña todavía un papel fundamental en la satisfacción de las necesidades.²⁷⁷

Así pues, podemos afirmar que el Estado del Bienestar ha sufrido sustanciales cambios a lo largo de las décadas que han supuesto dejación de funciones determinantes para la estabilidad económica y política. Tal vez deberíamos considerar algunos de estos cambios como los responsables de las limitaciones impuestas al Estado del Bienestar y que han entorpecido su pleno desarrollo y han reducido la protección social parcialmente. En los últimos años y fruto de la crisis económica y social hemos revertido algunas políticas hacia el supuestamente superado asistencialismo y la familia, el tercer sector y el mercado; que han ostentado un excesivo protagonismo como proveedores de servicios y ayudas que de otra manera hubieran correspondido al Estado.

Hemos visto como los discursos neoliberales se han reforzado limitando y restringiendo en algunos casos el acceso a los servicios y prestaciones a determinados colectivos, muchas veces bajo el argumento de la necesidad de reducir el gasto público para centrar los esfuerzos del Estado en la disminución de la deuda. Por tanto durante estos últimos tiempos una vez más el Estado del Bienestar ha demostrado su «incapacidad para acabar con la pobreza y lograr efectos redistributivos eficaces», según Rodríguez²⁷⁸. Y es que «las sociedades democráticas no pueden renunciar a que sus estados protejan los derechos civiles, políticos y sociales. La razón es tanto moral como social. Los derechos son irrenunciables humanos. Pero, además una sociedad que no los proteja será progresivamente más conflictiva e ineficiente».²⁷⁹

274. Vid. Eloísa Del Pino Matute y María Josefa Rubio Lara, «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Barcelona, Tecnos, 2013, pp. 23-26.

275. Bruno Palier, «El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales», en *Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, op. cit.*, pp. 61-85.

276. Luís Moreno Fernández, «Estado del Bienestar y «mallas de seguridad», *Documentos de trabajo (CSIC de Políticas comparadas)*, núm. 3, 2002, p. 10.

277. Luís Moreno Fernández, Pau Vicent Marí-Klose, «Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, pp. 126-146.

278. Gregorio Rodríguez Cabrero, *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004, pp. 28-29.

279. Josep Miralles Massanés, «El estado de bienestar, debates y perspectivas», en José Carlos Millán Calenti, *Políticas sociales, modelos de intervención y Estado de bienestar*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, A Coruña, 2005, p. 393.

En lapidarias palabras de Anisi, «el mercado aceptó aquel pacto keynesiano, origen del Estado del Bienestar, por conveniencia y miedo. Desaparecida la conveniencia y ausente el miedo terminó con tal esquema social».²⁸⁰

4. El advenimiento tardío del Estado del Bienestar en España

Las ideologías políticas en las que se fundamentan los Estados, sin duda, han tenido un papel determinante en la aparición y desarrollo del Bienestar Social²⁸¹. Los Estados de nuestro entorno europeo que «ya gozaban de una larga tradición democrática y con unas estructuras económicas, políticas y sociales modernas, y con un Estado de Bienestar que trajo consigo importantes cotas de libertad, de seguridad y de cohesión social por el hecho de considerar a sus ciudadanos sujetos de derechos políticos, civiles y sociales».²⁸²

El Estado Español constituía en una anomalía dentro del contexto europeo; pues tras la Guerra Civil (1936-1939), la dictadura franquista se mantendrá casi cuatro décadas, con lo que «se incorporó tardíamente a la senda de la modernización y lo hizo con sus peculiaridades. La primera de ellas, y más importante, es el hecho de no ser una democracia y sus implicaciones en relación con las restricciones y ausencias de libertades y derechos», para Fernández y Andrés.²⁸³

La Constitución de 1978 «supuso un reconocimiento y una salvaguarda de los derechos sociales y del concepto de ciudadanía, un punto de inflexión en la historia de España». El modelo español se vería desarrollado a partir de la década de los ochenta, especialmente con la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que obtuvo la mayoría absoluta prácticamente hasta 1993. Mientras que «la mayor parte del resto de Europa occidental llevaba varias décadas de políticas públicas sociales, que se veían cuestionadas ya con la crisis de 1973, España comenzaba a construir con su incipiente democracia las bases del Estado de bienestar». Hasta ese momento «las políticas públicas y la atención de las necesidades era de tipo asistencial y caritativo, sin abordar el origen, ni la causa de los problemas, y sin planteamientos de intervención integral».²⁸⁴

Ahora bien, en contra se manifiesta Rodríguez, en el caso de España pasamos del «Estado Autoritario del Bienestar al Estado Democrático del Bienestar», en contra de una tesis ampliamente compartida de que en España «el Estado del Bienestar en España es fruto de la transición política, y que el sistema de protección social se desarrolla bajo los impulsos sociales y políticos de dicho período»²⁸⁵. La teoría del origen predemocrático es compartida cada vez más, como por ejemplo por Fernández, para quién, «la modernización y el cambio social español en cuanto a creación de su Estado de Bienestar no se ha producido de forma improvisada, sino que es el resultado de un proceso histórico que podemos acotarlo en un periodo aproximado de treinta y cinco años, aunque este proceso se haya acelerado a partir de los inicios de los años ochenta».²⁸⁶

La crisis económica y social de 2008 incidió con especial virulencia en los países del sur de Europa, entre ellos España, cuyo modelo de crecimiento económico cortoplacista se basaba en un empleo

280. David Anisi Alameda, *op. cit.*, p. 138.

281. *Vid. in totum*, Vicenç Navarro López, «El Estado del Bienestar en Catalunya y España», *FRC. Revista de Debat Politic*, núm. 2, 2001, pp. 1-10.

282. Tomás Fernández García, «El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social», *Portularia*, núm. XII, extraordinario, 2012, p. 4.

283. Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, «Crisis y estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada», *Tendencias & Retos*, núm. 20, vol. 1, 2015, p. 123.

284. *Ibidem*.

285. Gregorio Rodríguez Cabrero, «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica», *Revista Política y Sociedad*, vol. 2, 1989, p. 79.

286. Tomás Fernández García, *op. cit.*, p. 4.

precario a merced de los vaivenes de la economía que a la vez socavaba las bases de los sistemas de protección social. En el caso del Estado Español, según Navarro, Torres y Garzón, los puestos de trabajo generados en la época de crecimiento anterior a la crisis se centraron en la construcción y en los servicios no cualificados. Fueron empleos inestables, que tuvieron su exponente en la «burbuja inmobiliaria» (incremento excesivo e injustificado de los bienes inmuebles, ocasionado generalmente por la especulación), y cuyo estallido se llevó por delante a buena parte de la economía española.²⁸⁷

5. El retraso histórico del Estado del Bienestar en España

El Estado del Bienestar en España está poco desarrollado por detrás de la mediana de Europa. Gastamos menos de lo que nos pertenece por el nivel de desarrollo que tenemos. Lo que significa que podríamos invertir mucho más de lo que lo hacemos en prestación de servicios para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos españoles y catalanes.²⁸⁸

La crisis sistémica de 2008 hará que España tome las «primeras medidas de contención y descenso del gasto público derivadas de la crisis no llegaron hasta mayo de 2010, fundamentalmente debido a la presión de los organismos Internacionales (Unión Europea y Fondo Monetario Internacional), que ya habían comenzado a aplicar sus recetas de austeridad en otros países que habían caído profundamente en la crisis, por ejemplo, Grecia, Irlanda o Portugal»²⁸⁹. Para Canales, «el exceso de presión fiscal y el déficit público con motivo del desmantelamiento, a veces justificado, pero otras veces injustificado, de parte del aparato del Estado del Bienestar, provocó en números ocasiones, no sólo en España, sino en otros países, procesos de privatización, de venta de empresas públicas, etc».²⁹⁰

En general, las políticas que aplican los gobiernos de los distintos colores políticos en la Unión Europea son un peligro para el Estado de Bienestar, pero, sin duda alguna, en España, lo son aún más, según Berzosa, «con lo que se está haciendo las cosas no pueden ir si no a peor, como es que se está recortando en aquello que ha sido un progreso social. La ortodoxia contra el déficit que se sigue y sin políticas compensatorias para lograr el crecimiento económico y hacia los más afectados por la crisis hace temer lo peor».²⁹¹

El sostén del sistema de bienestar español presenta una doble vertiente: la primera es la compatibilidad de las instituciones del bienestar y su forma de gestión y financiación, con los imperativos de desarrollo y crecimiento en una economía de mercado que presenta un nuevo atributo denominado globalización, caracterizado para disminuir sensiblemente los grados de libertad del sector público y, por lo tanto, su actuación discrecional y la segunda se limita a analizar flujos de entrada y salida de recursos, para concluir que el sistema está afectado por una insuficiencia financiera. La opinión de que, según Gilbert, López y Segado, «*that public investment is a cost rather than a benefit and the lack of trust in public authorities as a result of corruption and scandals have undermined the legitimacy of the welfare state and introduced an individualistic logic in which cooperation and responsibility play a secondary role*».²⁹²

287. Vicenç Navarro López, Juan Torres López, Alberto Garzón Espinosa, *Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2011, pp. 37-61.

288. Vid. Francisco Gilsanz Lorenzo (coord.), *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.

289. Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, p. 126.

290. José Manuel Canales Aliende, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en Manuel Herrera Gómez, Antonio Trinidad Requena, *op. cit.*, p. 166.

291. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del Bienestar», *op. cit.*

292. Neil Gilbert, Antonio López Peláez, Sagrario Segado Sánchez-Cabezuelo, «What contributions can social work make in the 21st century? Perspectives from the USA and Spain», *Arbor. Ciencia Pensamiento y Cultura*, vol. 191-771, enero-febrero 2015, p. 3.

Desde sus orígenes, «ha habido progresos indudables en la sanidad, educación, y en el conjunto de las prestaciones sociales. Sin embargo, el Estado de bienestar español se encuentra subdesarrollado con relación a los países más avanzados de Europa». Sin duda, como apunta Berzosa, los «logros que un proceso histórico son indudables y más si se les compara de dónde se viene, no obstante, tienen sus puntos negros al no haber avanzado más en los derechos sociales de lo que se ha hecho, cuando, además, se podía haber llevado a cabo con un sistema fiscal más justo, equitativo, y más combativo contra el fraude». Y es que «tal vez haya que decir adiós al Estado de bienestar si no se corrigen las actuaciones de política económica. Lo malo de España es que ya estamos diciendo a muchas cosas adiós sin haber alcanzado las cotas de los países de Europa. Es como un caramelo que se nos quita sin haberlo saboreado del todo».²⁹³

En España, «la situación es escandalosa, con un Estado del Bienestar tardío en su desarrollo y con diferencias significativas con los países más avanzados ha sufrido unos recortes que están deteriorando su funcionamiento». «Las bondades que aún existen son contrarrestadas con una realidad que muestra el mal uso de los recursos públicos, el despilfarro, el tráfico de influencias, el clientelismo, el favoritismo y la corrupción. El uso de cargos públicos y de representación para enriquecimientos ilícitos personales es grave. La quiebra moral y social que esto supone y el desprestigio de la política que se da entre gran parte de la ciudadanía está generando una gran fractura».²⁹⁴

Con rotundidad, Espantaleón concluye que «el Estado de Bienestar está en peligro. En el caso español, además, hay que tener cuidado con el concepto bienestar, pues hasta fechas muy recientes y no se puede decir que esté consolidado, no existía un Estado de Bienestar, sino más bien de malestar».²⁹⁵

6. El declive del modelo de construcción social del Estado del Bienestar

En una situación caracterizada por el envejecimiento de la población, costes crecientes de los servicios como la salud, o los servicios sociales y por unas tasas de crecimiento reducidas; la posibilidad de supervivencia financiera del Estado del Bienestar pasaba por una redefinición de sus objetivos, de acuerdo con las nuevas necesidades existentes en los países economía desarrollada²⁹⁶. Ahora bien, el declive del modelo se encuentra en estrecha relación con los problemas de la economía a partir de los años setenta, derivados de la expansión del gasto estatal que se encuentra limitada por la producción del beneficio privado, y por lo tanto las dificultades que surgen para financiar el gasto social creciente. En particular, los vientos neoliberales propagaron «a través de los medios de comunicación social y a partir de los años ochenta del siglo pasado, la idea del obstáculo que representa para el desarrollo económico y social de la población el intervencionismo del Estado»²⁹⁷. El sustento ideológico vendrá con el retorno al pensamiento liberal de Hayek, enemigo frontal de Keynes, que «s'aferrava al concepte de l'economia clàssica de l'autoregulació del mercat i els efectes perversos de les interferències públiques», tal como señala Burgaya.²⁹⁸

La crisis económica y social que se iniciará en 2008 supondrá un importante golpe a los fundamentos del sistema sumiendo parte de las sociedades occidentales en una crisis sin precedentes. Según Fernández y Andrés, «ha sido una gran oportunidad para la adopción de medidas que atentan contra

293. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del Bienestar», *op. cit.*

294. Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «El estado del malestar se impone sobre el Estado del Bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de mayo de 2015.

295. Antonio, Espantaleón Peralta, *op. cit.*, pp. 134-135.

296. *Vid.* David Anisi Alameda, *op. cit.*, pp. 70-74.

297. Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, pp. 137.

298. Josep Burgaya Riera, *L'Estat del benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014, p. 89.

las políticas sociales, con unas medidas que se han tornado contrarias a la cohesión social y a la solidaridad, no respondiendo a las demandas y necesidades de la sociedad».²⁹⁹

Todo ello ha tenido, su origen ideológico precisamente en el declive crisis de la política económica keynesiana que dio la luz al modelo de bienestar en pro de la corriente liberal que «ha sustituido al pensamiento keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los medios académicos, políticos y económicos» El liberalismo puede resumirse en «el ajuste económico a partir de mecanismos de las denominadas fuerzas de mercado, reduciendo y/o replanteando la actuación del Estado, cuyo intervencionismo se considera desequilibrado en sí mismo».³⁰⁰

En su contra, entre otros muchos, Navarro ha tratado de desmontar las falacias ocultas de los éxitos y virtudes imputados a las corrientes neoliberales y neoconservadoras, que desvirtúan la realidad de las cosas³⁰¹. Así, para Berzosa, «se impone la visión neoliberal que propugna un Estado mínimo a la que se contrapone, eso sí, a la defensiva, la que pretende salvar los muebles, sobre todo los del Estado del Bienestar. Las tendencias neoliberales se han impuesto a escala de la economía mundial y aunque perviven políticas sociales estas se encuentran acorraladas ante una embestida de esta naturaleza».³⁰²

Ahora bien, la profunda transformación ideológica que conlleva va mucho más allá y afecta los fundamentos del sistema también en su esfera política; puesto que para muchos y entre ellos, Espantaleón, «el pensamiento neoliberal no es sólo un pensamiento económico, es primordialmente un sistema político. Los acontecimientos en el mundo en los últimos años invalidan este planteamiento y ponen en primer plano la relevancia y la necesidad de la política para el sostenimiento de la democracia. Pues la ‘desaparición’ de la política, está creando una crisis de gobernabilidad sin precedentes en el mundo occidental»³⁰³, que según Navarro, «está siendo interpretada por el pensamiento neoliberal como resultado de la excesiva expansión del Estado del Bienestar y de los derechos democráticos que ello comporta»³⁰⁴. En opinión del mismo autor, «este dominio liberal pasará. Hoy las protestas en Europa están creciendo, y un número creciente de voces están cuestionando no Europa sino la manera como ésta se está construyendo. Creo que las fuerzas progresistas deben desarrollar planes de ruta para cambiar tal situación».³⁰⁵

7. El futuro del Estado del Bienestar hacia una crisis permanente en mutación

El Estado del Bienestar se encuentra en crisis. Los problemas que hoy en día tiene conducen a propuestas diferentes. Resulta necesario hacer propuestas factibles que conduzcan no sólo al mantenimiento del que ya existe, sino a cambiar el actual orden económico y social; pero ¿será posible un orden económico y social justo? Se hace necesario un orden económico-social capaz de dar respuestas adecuadas al desempleo, a la precariedad laboral, a la marginación y la desigual distribución de la renta. El sector público sufre deficiencias, en muchos casos debido a las propias disfunciones que provoca la economía de mercado. Las sociedades contemporáneas sufren un desempleo masivo, un creciente proceso de dualización de la sociedad, y un aumento de la marginación que está afectando a considerables capas de la población. El desempleo, la ocupación precaria, una determinada depauperización que afecta a los niveles económicos más bajos, unas dificultades crecientes para integrar los inmigrantes, son

299. Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pp. 122.

300. Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, p. 129.

301. *Vid.* Vicenç Navarro López, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

302. *Vid.* Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «El estado del malestar se impone sobre el Estado del Bienestar», *op. cit.*

303. Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, p. 141.

304. Vicenç Navarro López, *op. cit.*, p. 99.

305. Vicenç Navarro López, «¿Cómo está evolucionando la situación en social de la Unión Europea», *Mediterráneo Económico*, núm. 12, 2007, p. 21.

algunas de las características que empiezan a tener en más o menos grado, los países desarrollados. La contribución a la integración social de los sistemas sociales se perfila como el argumento más importante a favor del mantenimiento del Estado del Bienestar.

El Estado no siempre, utiliza el sistema tributario con el fin de redistribuir la riqueza de manera equitativa, no tanto en un sentido positivo; sino más bien en un sentido negativo. Es decir, grava a las rentas medianas e incluso bajas, en beneficio de las más altas, y sobre todo de las grandes empresas y multinacionales. Las limitaciones para avanzar hacia la equidad vienen dadas por el papel que el Estado cumple en una economía de mercado, y que ha fomentado la reproducción del modelo de sociedad capitalista. La política de reducir el Estado, en palabras de Espantaleón, «tiene como objetivo realizar un constante arbitraje de éste a favor de los ingresos del capital en detrimento de los ingresos del trabajo. Los detractores del Estado del Bienestar defienden sus posiciones basándose en dos razones fundamentales. La primera de ellas, de orden económico, insiste en los problemas de sobrecarga producidos en la demanda económica y la segunda, de orden político, radicaría en los factores de ingobernabilidad que se derivan de esa sobrecarga impuesta al estado».³⁰⁶

De todos modos, a pesar de las dificultades, se debe persistir en el camino de la redistribución de la renta en pro de la justicia social. Se debe evitar por todos los medios una economía de subvención, de tal forma que los ciudadanos pierdan la motivación en la búsqueda de su autodeterminación, evitando así la cronificación de situaciones de exclusión social.³⁰⁷

Hace falta reformar el Estado del Bienestar, para abordar con mayor éxito la reducción de las desigualdades, la mitigación de la pobreza y la realización de políticas de plena ocupación. Las restricciones presupuestarias que suponen un freno al Estado del Bienestar y que sobre todo generan problemas de financiación, pueden superarse si se produce una transformación en el gasto estatal. Una de las características que tendrá que conformar el Estado del Bienestar futuro tiene que ser necesariamente la solidaridad con el Tercer Mundo. Por lo tanto, los objetivos sociales tienen que ser prioritarios en la composición del gasto público como una forma de corregir los errores del mercado, tratar de favorecer las políticas redistributivas.

El Estado de Bienestar, según Fernández y Andrés, ha funcionado como modelo por exportar al resto del mundo desde Europa occidental, pero «atraviesa un momento de crisis que parece constituir un punto de inflexión. Las consecuencias de abandonar las políticas públicas y el gasto social se están observando en la actualidad: el incremento de la desigualdad, la reducción de oportunidades, la estigmatización de colectivos cada vez más amplios y que las políticas públicas sean únicamente de carácter paliativo y no preventivo, lo que nos devolvería prácticamente a los tiempos de la asistencia social y la caridad».³⁰⁸

Llegado a este punto, el mantenimiento del modelo de bienestar basado en los servicios sociales en el que la persona sea el centro de gravedad requiere de un firme compromiso social y en consecuencia político y económico. Así, para Burgaya, «*la pretensió d'anar cap a societats més equitatives també passa en aquest moments per la defensa dels serveis públics i les prestacions inherents a l'Estat de benestar. Una expressió de la voluntat ideològica i política inclusiva, enfront una economia i una política dominants que varen apostar, fa dècades, per l'individualisme i la disparitat social*»³⁰⁹. En cualquier caso, para Rodríguez-Arana, la pervivencia del Estado del Bienestar para por una visión más activa y menos providencialista de la ciudadanía. Así, manifiesta que «hoy en día, es cada vez más urgente recordar que concuerda con la dignidad humana el derecho a tomar parte activa en la vida pú-

306. Antonio Espantaleón Peralta, p. 130.

307. Vid. David Fábregas i Guillén, *El Estado subvencionador contra el Estado del Bienestar*, Ediciones Invisibles, Barcelona, 2012, pp. 282-298.

308. Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, p. 131.

309. Josep Burgaya Riera, *op. cit.*, p. 230.

blica y a contribuir al bien común. Porque es una exigencia democrática y porque en un momento en que estamos en una situación de crisis del Estado de Bienestar, es necesario que los ciudadanos se despierten de ese sueño de que todo viene del Estado, porque ese sueño se acabó y es perentorio empezar a entrenarse en ese importante deporte de la participación».³¹⁰

En cambio, Castells, propone una salida a la crisis del Estado del Bienestar, «se trata de pasar de la asistencia reparadora a la intervención estratégica. La recomposición histórica del Estado del Bienestar podría ser la constitución de un 'Estado del bien obrar'», en el marco de «la actual crisis del Estado-nación, el 'Estado del bien obrar' puede constituir una perspectiva estratégica para un Estado local capaz de articular la sociedad y la cultura de su territorio con la geometría de la economía global».³¹¹

8. El sistema de servicios sociales en Cataluña como manifestación genuina del Estado del Bienestar

Un marco de referencia indiscutible para el desarrollo del Estado del Bienestar en España y de su cuarto pilar, los servicios sociales, son los derechos sociales que, para Forns, constituyen «el punto de partida y el fundamento de la legislación de los servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas»³¹². Es por ello que se hace del todo necesario referirnos a su marco internacional y europeo y en qué medida los servicios sociales han supuesto un compromiso con los derechos humanos para los países occidentales y el mundo en general.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el marco de la Organización de Naciones Unidas, ratificada por España en 1977, dos años después de la muerte del dictador, afirma en el artículo 25 que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, su salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad». La importancia de este texto para la configuración de Estado del Bienestar deviene del hecho de que ya en 1948 se configuraban los «servicios sociales» como un derecho universal para todas las personas.

La Carta Social Europea de 1961 definirá a los servicios sociales como un derecho y los relacionará con el trabajo social y determinará los objetivos de bienestar y de desarrollo personal y social. La firma de este texto en el marco del Consejo de Europa «supuso el compromiso de dedicar los esfuerzos necesarios para conseguir mejorar la calidad de vida y la promoción del bienestar social de todos los pueblos tanto de realidad urbana como rural, buscando así un equilibrio territorial a través de instituciones y acciones adecuadas». Así pues, según Forns, el bienestar colectivo forma parte de los intereses de Europa en relación a sus ciudadanos.³¹³

Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de 2007 recoge la panoplia de derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea, incluyendo derechos civiles, políticos y sociales; así como los principios generales informadores de los ordenamientos jurídicos occidentales como la dig-

310. Jaime Francisco Rodríguez-Arana, «La crisis del Estado del Bienestar», *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, núm. 2, 2014, p. 133.

311. Manuel Castells Oliván, «El futuro del Estado del Bienestar en la Sociedad informacional», en Salvador Giner de San Julián, Sebastián Sarasa Urdiola, *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 188-189.

312. María Victòria Forns i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya» *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm 74, octubre - diciembre, 2018, p. 30.

313. María Victòria Forns i Fernández, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos*, Lamego, 2019, p. 346.

nidad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia y la libertad. Y en lo que se refiere a los servicios sociales los incorpora en el artículo 34, en el que se establece que «la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad social y a los servicios sociales».³¹⁴

Así pues, los textos fundamentales de ámbito internacional y europeo contienen los derechos sociales, en el marco de los derechos humanos, con el objeto de promover su consolidación en todos los ámbitos públicos y privados de los Estados firmantes. De ahí, que podamos vincular los derechos humanos y los derechos sociales con el desarrollo de los servicios sociales y con el papel que éstos desempeñan en la construcción del Estado del Bienestar.

Los servicios sociales en España, que nacen como servicio público esencial «para garantizar a la persona un nivel de bienestar digno y suficiente; manteniendo el necesario equilibrio entre prestación y protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades del individuo en una sociedad globalizada y, a menudo, sobrepasada por la vorágine de los cambios políticos, organizativos, tecnológicos, sociales y, sobretudo, económicos».³¹⁵

Así, en virtud de la condición de servicio público que los poderes públicos deben asegurar, se puede afirmar que el derecho de acceso a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social exigible por los ciudadanos, en justo cumplimiento de lo establecido por el orden jurídico europeo e internacional. Así, para Tornos y Galán, «surge una relación de derecho-obligación que puede hacerse efectiva por las vías jurídicas tradicionales. La Administración ya no puede optar, y debe conceder lo que el ciudadano le reclama de conformidad con la norma previa que ella misma ha aprobado»³¹⁶. En palabras de López, «la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los Tribunales en caso d incumplimiento».³¹⁷

Las políticas sociales y el Estado del Bienestar condicionan de manera sustancial la consolidación del sistema de servicios sociales; así como el cumplimiento de sus funciones y el tipo de respuestas que darán a los problemas y necesidades de los ciudadanos, y de ello dependerá también la configuración de una sociedad de oportunidades y generadora de justicia social para todas las ciudadanas y ciudadanos. Aunque, en opinión de López, «en todos los modelos de Estado del Bienestar puede observarse cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legitima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar».³¹⁸

En el caso de Cataluña la construcción de un modelo de bienestar tiene su origen en la Ley 26/1985, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Cataluña, que supondrá la configuración de la prestación de servicios sociales como un derecho de la ciudadanía, superando así la mera beneficencia; pues hasta la fecha el sistema «no s'havia dotat d'una estructura de servies socials d'accés universal. Amb anterioritat a la Llei l'acció social es prestava des d'una concepció més benèfica a través de fundacions o entitats de voluntariat, i per suposat també des de les adminsitracions; però les accions estaven poc coordinades»³¹⁹. Pero será la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, en sustitución de la primigenia Ley de 1985, la que consolidará un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, que, según el artículo primero de la Ley, «regula y ordena el sistema de servicios sociales con el fin de garantizar el acceso universal al mismo para hacer efectiva la justicia social

314. María Victòria Forn i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *op. cit.*, p. 32.

315. María Victòria Forn i Fernández, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *op. cit.*, p. 344.

316. Joaquín Tornos Mas, Alfredo Galán Galán, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, enero, 20007, pp. 58-59.

317. Francisco López Menudo, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en Antonio Ezquerro Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, p. 33.

318. Antonio López Peláez, *op. cit.*, p. 17.

319. María Victòria Forn i Fernández, «El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local», Atelier, Barcelona, 2018, p. 72.

y promover el bienestar del conjunto de la población» de Cataluña y persigue el objetivo de crear un verdadero Sistema de Servicios Sociales en Cataluña y de convertir a los servicios sociales en el «*quart pilar de l'estat del benestar, al costat dels serveis i les prestacions de salut, d'educació i de la Seguretat Social*», para Relats.³²⁰

La gestión de las políticas de servicios sociales durante los períodos de gobierno tripartito en Cataluña (2003-2006 i 2006-2010) era muy difícil de aislar de las accidentadas legislaturas, las crisis de gobierno y las elecciones anticipadas³²¹; pero a pesar de ello, el Parlamento de Cataluña la aprobó por unanimidad, después de una negociación política muy intensa y de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector, que, según Brugué, «*no sols n'ha millorat la legitimitat, sinó que ha generat un text més ric i un compromís major entre els actors socials i professionals que l'hauran d'aplicar*».³²²

La nueva Ley, que va más allá de la de 1985, ya hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, pero no incorporaba el principio de universalidad; en cambio, la vigente, avanza en el reconocimiento de derechos y entiende los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y, para Purroy, «*aposta per la seva universalització*»³²³ y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales, en la senda de la mayoría de Estados europeos. Como señala Bayona, la Ley quiere «*assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la seva vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques, dret que, a banda del seu caràcter expansiu quant al seu contingut possible, es configura també com un accés amb caràcter universal als serveis socials sense exclusions*»³²⁴. Este derecho de acceso universal no se limita sólo a aquellos ciudadanos con vecindad catalana o nacionalidad española; sino a todos los ciudadanos europeos y, es más, a todos aquellos que lo necesiten. De ahí, que se pueda afirmar que el derecho de acceso y la cobertura de las necesidades de la ciudadanía no se restringen sino todo lo contrario; puesto que la Ley tiene claramente un carácter expansivo e inclusivo.

La Ley se fundamenta en tres principios generales: la libertad, la igualdad y la solidaridad; y amplía los principios rectores respecto de la anterior incorporando la universalidad, el fomento de la cohesión social, la normalización, el respeto por los derechos de las personas, el fomento de la autonomía personal, la calidad de los servicios, entre otros³²⁵. La voluntad política que expresa es la de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y la de procurar su máximo bienestar social.

Para esta Ley, los servicios sociales, según indica el preámbulo, constituyen «uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda». Así mismo, se hace hincapié en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos; en el sentido de que el centro del Sistema de Servicios Sociales es «la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respecto a su dignidad», como señala Forns³²⁶,

320. Vicenç Relats i Casas, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal», *Activitat parlamentària*, núm. 14, 2007, p. 59.

321. Josep Adelantado Gimeno, «La política de Serveis Socials», *Societat Catalana*, núm. 6, 2007, p. 279.

322. Joaquim Brugué i Torruella, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, p. 79.

323. Magda Purroy i Montull, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)», en Xavier Pelegrí Viaña, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida, Tarragona, 2011, p. 200.

324. Antoni Bayona Rocamora, «El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007», en Vicenç aguado i Cudolà (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, p. 69.

325. Vid. Maria Victòria Forns i Fernández, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, op. cit., pp. 82-83.

326. Maria Victòria Forns i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm.74, 2018, octubre - diciembre, p. 27.

que debe ser atendido desde un servicio público de carácter universal³²⁷. Y, en consecuencia, establece las responsabilidades de las Administraciones públicas con obligación de prestar servicios sociales; configura el conjunto de recursos y equipamientos que conforman los servicios sociales gestionados por entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil.

Será a partir del desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de 2007 que se iniciará en Cataluña un periodo de profunda transformación y de consolidación de la Red de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública. Sin duda alguna, influirá decisivamente en este proceso la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 y, muy especialmente, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia que, para Anaut, ha impulsado «un cambio en el reconocimiento de derechos y el modelo de intervención pasando de ser asistencial a ser garantista»³²⁸ y ha impulsado decisivamente «el reconocimiento y el ejercicio del derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales»³²⁹ que, tanto dinerarias, como de servicios, se «configuran como derechos subjetivos en cuanto son exigibles por los ciudadanos en quienes concurren los requisitos establecidos por la Ley y su otorgamiento no depende de la discrecionalidad de la Administración que las haya de reconocer», según Alonso-Olea y Medina.³³⁰

En este modelo, los entes locales suponen el primer nivel del Sistema de Servicios Sociales de atención a la persona de responsabilidad pública y constituyen los máximos garantes de la consecución de los principios de proximidad, descentralización y universalidad y se convertirán en las claves de bóveda del sistema de servicios sociales del Estado Español y, en particular de Cataluña. En este marco, para Blanco, Gomà y Subirats, el municipalismo «se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar».³³¹

El Sistema de Servicios Sociales es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del Bienestar, en el que han tenido un rol determinante los entes locales, como apunta Martínez-Alonso, «pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978».³³²

Si bien es cierto que los entes locales a pesar de la dura crisis han evitado la fractura social, no lo es menos que tal y cómo afirma Casado³³³, la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones públicas y, por lo tanto, también en las locales con la clara intención, para algunos, de reducir las competencias en materia de servicios sociales y re-legalizarlas a las asistenciales, proyectando una imagen de meros expendedores de recursos.

327. Vid. Josep Adelantado Gimeno, *op. cit.*, p. 293.

328. Sagrario Anaut Bravo (coord.), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, p. 11.

329. *Ibidem*, p. 179.

330. Belén Alonso-Olea García, Sara Medina González, «Introducción», en Belén Alonso-Olea García, Sara Medina González, «Derecho de los Servicios públicos sociales», Civitas, Thomson Reuters, 4a. ed. Cizur Menor, junio, 2016, p. 35.

331. Ismael Blanco Fillola, Ricard Gomà Carmona, Joan Subirats Humet, «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, núm. 20, noviembre, 2018, p. 24.

332. José Luís Martínez-Alonso Camps, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano 2016, pp. 202-203.

333. Vid. Lucía Casado Casado, «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, p. 12.

Pero siendo España uno de los países de Europa que menos destina al gasto público en materia social y habiendo comprobado el efecto devastador de la crisis en la ciudadanía española, como aseguran Rodríguez y Fuentes, esta situación de penuria económica no habría tenido que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos sólo fundamentadas en paradigmas economicista y «no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa».³³⁴

Es precisamente el enfoque economicista el que toma el Estado a la hora de abordar los efectos de la crisis, con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta Ley impuso una reforma que laminaba las competencias de las administraciones locales, aquellas que juegan un papel estratégico en el desarrollo y consolidación del bienestar de los ciudadanos, por ser la administración más próxima y por habersele atribuido hasta aquel momento competencias en materia de servicios sociales básicos y también en algunos de carácter especializado. La reforma de un gobierno conservador que pretendía la recentralización del poder en manos del Estado y reducía la autonomía de los entes locales y limitaba sus competencias propias en materia de servicios sociales a la asistencia social y a la evaluación e información de situaciones de necesidades sociales y a la atención en situación de riesgo o exclusión social, lo que supone una evidente regresión hacia el asistencialismo³³⁵. Tantos esfuerzos para mejorar gradualmente el Sistema público de Servicios Sociales, complementándolo con otros sistemas de provisión social, como el de salud con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas en la búsqueda del bienestar social, y en tan poco tiempo, fruto de la crisis económica y de las estrategias del Estado, más interesado en reducir el déficit, que en distribuir mejor el gasto público, más interesado en recentralizar que en la preservación del sistema de protección social, pusieron en riesgo una vez más el Estado del Bienestar en España.

La crisis económica en un mundo globalizado ha provocado que la protección de los derechos sociales también entrara en crisis; puesto que para López, «pone de relieve la vigencia de fortísimas desigualdades a nivel global, que también demandan acciones colectivas comunitarias para hacerles frente, tanto presentando experiencias de acción colectiva comunitaria exitosas en otros lugares, como favoreciendo el uso de las nuevas tecnologías para crear comunidades que persiguen objetivos definidos»³³⁶. Un mundo globalizado que «lo es de mercados y capitales, pero no de personas y del trabajo. Esto es un hecho muy importante, cómo pueden controlar la globalización los Estados. De ahí la crisis del Estado, mientras la realidad es que el mercado y el trabajo es local, y las personas viven en lo local y, de ahí, la importancia del escalón local, y en particular del municipal», según Canales.³³⁷

Global y local no van a ser antitéticos, sino van a ser complementarios, y de ahí que el municipio va a ser una alternativa, no sólo al Estado de Bienestar, sino también a la crisis del sistema representativo tradicional y al sistema de valores de la sociedad actual».³³⁸

Las limitaciones presupuestarias y las políticas de austeridad impuestas por la Unión europea en los últimos años han obligado a algunos Estados, condicionados por una importante deuda pública, como España, a tomar medidas para reducir el gasto público³³⁹ y según Gardini, a «reducir drásticamente el

334. Marina Rodríguez Beas, Josep Ramon Fuentes i Gasó, «La organización territorial del Estatuto de 2006 y lo impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña», en Fernando García Rubio (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, p. 575.

335. María Victòria Forn i Fernández, *op. cit.*, p. 141.

336. Antonio López Peláez, *op. cit.*, pp. 269-270.

337. José Manuel Canales Aliende, *op. cit.*, p. 162.

338. *Ibidem*.

339. Lucía Casado Casado, *op. cit.*, p. 4.

nivel de protección de muchos derechos sociales», lo que «ha conllevado un general redimensionamiento del Estado del Bienestar europeo»³⁴⁰. Un modelo de bienestar que, en nuestro país, según Navarro, «incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población»³⁴¹. A pesar de ello, para Fantova, en todo caso, «no es equivalente el grado de desarrollo del sector económico de los servicios sociales o, en su seno, el del sistema público de servicios sociales, con el que tienen otros de los considerados académica o legislativamente como fundamentales para el bienestar, como, por ejemplo, los sectores económicos de los servicios de salud o educación o sus correspondientes sistemas públicos».³⁴²

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis ha tenido un impacto no sólo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza; sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades/recursos. En este panorama, López comenta como la acción social, a través de la actuación de los servicios sociales ha intentado «no sólo paliar las necesidades más urgentes de los ciudadanos, sino prevenir y tratar los mismos con la intención de corregir los posibles desequilibrios o desigualdades sociales que los puedan provocar en un futuro»³⁴³. La atención integral y desarrollo de la persona va más allá por lo tanto de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia clara de conseguir el bienestar social y familiar de la atención centrada en la persona en la que se basa de atención social. En opinión de Rodríguez, «la atención integral centrada en la persona es la que promueve las condiciones necesarias para la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y bienestar de la persona, partiendo de respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva».³⁴⁴

En este complejo marco político, económico y social del inicio del siglo XXI en el que la democracia del Estado social intenta mantenerse a flote, el sistema organizativo y competencial de servicios sociales de Cataluña ha mantenido su propia idiosincrasia a través de la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales en un escenario de postcrisis económica y social, de nuevo en una incipiente recesión; pero aún inmerso en una profunda crisis política e institucional tras la reforma del régimen local español de 2013.

El modelo catalán de servicios sociales que tiene por finalidad atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio, priorizando los colectivos más vulnerables, se ha visto claramente tensionado por los efectos de la crisis que han erosionado nuestro Estado del Bienestar. Si la respuesta del Estado ha sido la de privilegiar las medidas de restricción del gasto público sin considerar las consecuencias que estas podían provocar para el cuarto pilar del Estado del Bienestar como son los Servicios Sociales; la respuesta que se debiera de haber dado es la de incorporar el criterio de eficiencia sin poner en riesgo la calidad vida de las ciudadanas y los ciudadanos y contribuir más aún a conseguir mayores cuotas de bienestar. Redefiniendo así el modelo que a la vez persigue ser un paradigma de cohesión social y territorial, abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales y sus funciones, según Forns.³⁴⁵

340. Gianluca Gardini, «Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde lo ordenamiento italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, p. 94.

341. Vicenç Navarro López, *op. cit.*, p. 15.

342. Fernando Fantova Azoaga, «Los agentes en la transformación de los servicios sociales», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, núm. 2, 2019, p. 432.

343. Francisco Javier López Fernández, *op. cit.*, p. 60.

344. Pilar Rodríguez Rodríguez, *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, núm. 1, Fundación Pilares para la Atención Personal, Madrid, 2013, p. 74.

345. *Id.* Maria Victòria Forns i Fernández, *op. cit.*, pp. 97-102.

9. Conclusiones

El contexto de crisis económica que más que estacional ha devenido en casi permanente a lo largo de la historia reciente, no ha hecho más que poner en peligro una y otra vez la consolidación real del Estado del Bienestar. Si bien es cierto que desde Otto von Bismarck, en la Alemania del siglo XIX con su modelo de «protección social», hasta el modelo de Estado del Bienestar mediterráneo en el que se sitúa España, muchos han sido los esfuerzos que en Europa y en el Estado Español se han hecho para construir un modelo que se adapte a nuestras necesidades sociales, políticas, económicas y culturales, más no hemos conseguido construir un sistema de garantías eficaz y aunque el gasto público ha ido incrementándose, en lo que se refiere a la cobertura de las necesidades de los ciudadanos, el sistema no se ha desplegado en su plenitud, si por ello entendemos que todas las personas tengan asegurado un mínimo vital y que el sistema social sea equitativo, igualitario y desarrollado bajo los parámetros de la justicia social.

En este mismo sentido, para Fernández y Cabello, «la creación y consolidación del Estado de bienestar ha sido uno de los grandes referentes en la lucha contra las desigualdades. Sus pilares, basados en la cohesión social, las políticas redistributivas y la solidaridad, han supuesto el acceso universal y gratuito a la sanidad y la educación, así como todo un entramado de servicios sociales que han atendido las necesidades básicas de las personas y de las familias, con equidad e igualdad de oportunidades como principios. Sin embargo, la crisis global está socavando los principios y pilares del Estado de bienestar, fenómeno que no es nuevo, porque desde la creación del modelo las corrientes ideológicas neoliberales lo han intentado erosionar. Actualmente las políticas sociales se encuentran cuestionadas y las medidas de recortes y ajustes que se están desarrollando en numerosos países europeos retroceden en los logros conquistados de las políticas públicas».³⁴⁶

Este déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza junto con la injerencia del gobierno del Estado Español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de las administraciones autonómicas y el celo excesivo del Estado por reducir el déficit y por ende el gasto público; han originado que la cobertura universal que define el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían.³⁴⁷

Una vez más hemos de poner en duda la solidez de nuestro Estado del Bienestar, cuando todavía no disponemos de las políticas sociales adecuadas para favorecer el mínimo nivel de vida a todas las personas y con la posibilidad de desarrollarse en un mundo donde las desigualdades no existan. El neoliberalismo imperante en nuestra sociedad, que nos ha traído irremisiblemente a un capitalismo sin escrúpulos, no hace más que dificultar cualquier alternativa que suponga romper con las desigualdades sociales; puesto que es precisamente en la desigualdad y en un mundo de dos velocidades, en lo que se sustenta el modelo neoliberal y el sistema capitalista. Un sistema que pone en el centro el capital, cuando en un Estado del Bienestar avanzado pondríamos siempre a la persona y sus necesidades.

No podemos hacer otra cosa que una profunda crítica al sistema político-económico de nuestra sociedad, y a su funcionamiento contradictorio: este sistema que expulsa a una parte de la ciudadanía, para convertirla en personas en situación de marginación o exclusión social, es el mismo que debería desplegar las prestaciones y servicios para erradicarlas. Pero, muy al contrario, este sistema sigue generando una vulnerabilidad que hace difícil que las personas que han quedado al margen puedan sobrevivir en un contexto competitivo para el que han podido desarrollar ni las habilidades, ni las competencias que les permitan articular sus propios recursos y los de la comunidad para conseguir dar respuesta a sus necesidades.

346. Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, p. 119.

347. Maria Victòria Fornis i Fernández, *op. cit.*, p. 145.

Nos hallamos ante el eterno debate sobre si las políticas sociales actuales integran, crean oportunidades o perpetúan y cronifican en muchos casos las situaciones de marginalidad. Como diría Goffman³⁴⁸ existe una gran relación entre el estigma y la política social, sobre todo cuando esta basa su abordaje de la marginación, desde las diferencias a través de sistemas de control social y no tanto a través de fórmulas rehabilitadoras e integradoras de los individuos; esta visión ha resurgido con motivo de la crisis del 2008; situándonos de nuevo ante enfoques asistencialistas provocando por tanto una regresión en del Estado del Bienestar.

Si bien no podemos negar que el siglo xx nos deja una gran herencia. Para Iglesias, el *Welfare State* constituye «la construcción política, económica social y cultural más importante de los últimos cien años. Sin embargo, debemos seguir avanzando para afrontar los nuevos retos y desafíos que despliega el naciente tercer milenio ante las sociedades avanzadas. Unas sociedades que exigen vivir una ‘vida buena’ en común, respetando las diferencias y las pluralidades de la forma de ser humanos. Esta es la principal demanda que la sociedad civil lanza al Estado de Bienestar para el siglo XXI».³⁴⁹

Aunque la situación descrita es de un sistema de protección social deficitario, reconocemos los avances que se han conseguido y también los actores que han resultado del todo determinantes; para Fernández y Andrés, «la contribución del Trabajo social al modelo de bienestar y más concretamente a la creación de los servicios sociales en la transición política, y posteriormente en la democracia, ha sido decisiva para su configuración, y ha estado muy vinculada a sus valores y principios: la libertad, la justicia social, o la igualdad»³⁵⁰. Tanto es así que tampoco en la actualidad nadie pone en duda el papel que juega el cuarto pilar del Estado del Bienestar Social (los servicios sociales) y su contribución a la paz social; así como a la reducción de los efectos de la fractura social que la crisis ha traído con ella.

En un mundo donde las diferencias no existieran sería imposible que unos pocos se enriquecieran a expensas de la mayoría. Es posible que no hayamos sabido encontrar una alternativa mejor o tal vez no hemos tenido en cuenta otros modelos que permiten realmente un desarrollo social y económico más equitativos y generadores de igualdad. Lo que está claro es que sea como fuere seguimos formando parte de este sistema y por tanto contribuimos a su reproducción.

Si algo positivo cabe subrayar en este contexto de crisis y de incremento exponencial de las necesidades y de respuesta insuficiente del sistema, es el cambio que ha producido en la forma de relacionarse los ciudadanos con el sistema de protección social y en especial con los servicios sociales; el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, de derechos subjetivos y por tanto exigibles y justiciables. Queda claro que el modelo es perfectible y que debemos abordar la segunda década del siglo XXI adaptando las políticas sociales a las nuevas necesidades y a las nuevas realidades. No hay que acomplejarse ante la necesidad de poner en debate cuestiones fundamentales como el modelo de Estado del Bienestar y el compromiso del Estado en su recuperación desde un cambio estructural en el que la prevención, la participación real y efectiva de la ciudadanía, el trabajo comunitario como elemento de cohesión social así como volver a poner en el centro del modelo económico a la persona y a sus necesidades, sean los pilares para conseguir esa sociedad inclusiva, equitativa e igualitaria a la que muchos aspiramos.

348. *Vid. in totum*, Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu ed., Madrid, 1963.

349. Julio Iglesias de Ussel, «Sociedad civil y Estado de Bienestar», en Herrera Gómez, Antonio Trinidad Requena, *op. cit.*, p. 51.

350. Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, p. 123.

Bibliografía

- ANISI ALAMEDA, David, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- ANAUT BRAVO, Sagrario (coord.), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al, El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pp. 15-36.
- ÁLVAREZ RAMÍREZ, Gloria., «La promoción y la regulación del Tercer Sector de Acción Social en Europa: enfoque comparado» en SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente, DE LORENZO GARCÍA, Rafael. (dirs.), *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado*, vol. 1, Aranzadi, Madrid, 2016, pp. 59-80.
- ADELANTADO, GIMENO, Josep, «La política de Serveis Socials», *Societat Catalana*, núm. 6, 2007, pp. 279-295.
- ADELANTADO GIMENO, José, GOMÀ CARMONA, Ricard, «El contextoLa reestructuración de los regímenes de bienestar europeos» en ADELANTADO GIMENO, José, *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria, 2000, pp. 63-96.
- ALONSO-OLEA GARCÍA, Belén, MEDINA GONZÁLEZ, Sara, «Derecho de los Servicios públicos sociales, Cívitas, Thomson Reuters, 4a. ed. Cizur Menor, junio, 2016.
- BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, Carlos, «Adiós al Estado del Bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de enero de 2012.
- BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, Carlos, «El estado del malestar se impone sobre el Estado del Bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de mayo de 2015.
- BLANCO FILLOLA, Ismael, GOMÀ CASANOVA, Ricard, SUBIRATS I HUMET, Joan, «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, núm. 20, noviembre, 2018, pp. 14-28.
- BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, pp. 68-79.
- BURGAYA RIERA, Josep, *L'Estat del benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014.
- CASADO CASADO, Lucía, «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, pp. 1-30.
- CASILDA BÉJAR, Ramón, «El Estado del Bienestar a discusión», en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA BLASCO, José María (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 15-57.
- CASTELLS OLIVÁN, Manuel, «El futuro del Estado del Bienestar en la Sociedad informacional», en GINER I DE SAN JULIÁN, Salvador, SARASA URDIOLA, Sebastián, *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 173-189.
- CANALES ALIENDE, José Manuel, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en HERRERA GÓMEZ, Manuel, TRINIDAD REQUENA, Antonio, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Cívitas, Madrid, 2004, pp. 161-174.
- DE LA TORRE GÓMEZ, María Cristina, «Capitalismo social, la alternativa», *El Espectador*, 6 de noviembre de 2018, <https://www.elespectador.com/opinion/capitalismo-social-la-alternativa-columna-822065>.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *The Tree Worlds of the Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- ESPANTALEÓN PERALTA, Antonio, «Neoliberalismo, Globalización y Estado de Bienestar», en HERRERA GÓMEZ, Manuel, TRINIDAD REQUENA, Antonio, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Cívitas, Madrid, 2004, pp. 127-141.
- FÀBREGAS I GUILLÉN, David, *El Estado subvencionador contra el Estado del Bienestar*, Ediciones Invisibles, Barcelona, 2012.

- FANTOVA AZCOAGA, Fernando, «Los agentes en la transformación de los servicios sociales», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, núm. 2, 2019, pp. 431-444.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás, «El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social», *Portularia*, núm. XII, extraordinario, 2012, pp. 3-12.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás, ANDRÉS CABELLO, Sergio, «Crisis y Estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada», *Revista Tendencias & Retos*, vol. 20, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 119-132.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 97-102.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», *Revista de Direito Económico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre - diciembre, 2018 pp. 3-54.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm.74, 2018, octubre - diciembre, pp. 25-66.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos*, Lamego, 2019, pp. 344-354.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona», *Sistema*, núm. 257, enero 2020, pp. 61-84.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», 2019 (en prensa).
- GARDE ROCA, Juan Antonio, «Economía global y Estado de Bienestar: perspectiva actual», en FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO, *Políticas sociales y estado de bienestar en España: informe 2000*, Madrid, 1999, pp. 13-32.
- GARDE ROCA, Juan Antonio, PASCUAL ENCUESTA, Bienvenido, «El debate sobre el Estado de Bienestar punto y seguido», en FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO, *Políticas sociales y estado de bienestar en España: informe 1999*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 17-44.
- GARDINI, Gianluca, «Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde lo ordenamiento italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 84-98.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José, «Globalización, espacio y derecho a la vivienda», en BERNUZ BENÉITEZ, María José, CALVO GARCÍA, Manuel (ed.), *La eficacia de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 259-284.
- GILBERT, Neil, LÓPEZ PELÁEZ, Antonio, SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUELO, Sagrario, «What contributions can social work make in the 21st century? Perspectives from the USA and Spain», *Arbor. Ciencia Pensamiento y Cultura*, vol. 191-771, enero-febrero, 2015, a199, pp. 1-8.
- GILSANZ LORENZO, Francisco (coord.), *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.
- GOFFMAN, Erving, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu ed., Madrid, 1963
- HERAS TRÍAS, Pilar, «Reforçar l'Estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, pp. 35-47.
- IGLESIAS DE USSEL, Julio, «Sociedad civil y Estado de Bienestar», en HERRERA GÓMEZ, Manuel, TRINIDAD REQUENA, Antonio, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 37-51.
- LALAMA FRANCO, Roma, BRAVO LALAMA, Andrés, «Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia», *Retos, Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, núm. 13, vol. VII, 2017, pp. 91-104.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier, *Acción social en España*, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), Madrid, 2014.

- LÓPEZ MENUDO, Francisco, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, pp. 29-46.
- LÓPEZ PELÁEZ Antonio, «Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 65, 2006, pp. 13-24.
- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 3 extraordinario, 2007, pp. 251-272.
- LORENZO GILSANZ, Francisco José, «Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento», *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work*, núm. 1, enero, 2014, pp. 91-114.
- LLOP RUÍZ, Rubén, «La Gioconda pintada por un ciego. ¿Puede el capitalismo ser social?», *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, núm. 1, otoño 2012, pp. 165-181.
- MARBÁN GALLEGRO, Vicente, RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 71, 2013, pp. 61-82.
- MÀRIA I SERRANO, Josep Francesc, «La globalización», *Cristianisme i Justícia*, núm. 103, 2000.
- MARTÍN SECO, Juan Francisco, *La farsa neoliberal*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1995.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª época, núm. 188, verano, 2016, pp. 201-212.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, *Social Policy*, Hutchinson, Londres, 1956.
- MIRALLES MASSANÉS, Josep, «El estado de bienestar, debates y perspectivas», en MILLÁN CALENTI, José Carlos, *Políticas sociales, modelos de intervención y Estado de bienestar*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, A Coruña, 2005, pp. 347-396.
- MORELL BLANCH, Antoni, «Teories sobre l'estat del benestar», *Revista Papers*, núm. 50, 1996, pp. 233-248.
- MORENO FERNÁNDEZ, Luís, «Estado del Bienestar y «mallas de seguridad», *Documentos de trabajo (CSIC de Políticas comparadas)*, núm. 3, 2002, p.10.
- MORENO FERNÁNDEZ, Luís, MARÍ-KLOSE, Pau Vicent, «Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición», en DEL PINO MATUTE, Eloísa, RUBIO LARA, María Josefa, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Barcelona, 2013, págs 126-146.
- MORENO FERNÁNDEZ, Luís, SARASA URDIOLA, Sebastià, «Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 6, 1993, pp. 27-69.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, *El Estado de Bienestar en el cambio del siglo*, Alianza editorial, Madrid, 2000.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, César, PÉREZ VIEJO, Jesús, «Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 37, cuarto trimestre III, 2017, pp. 17-44.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «El Estado del Bienestar en Catalunya y España», *FRC. Revista de Debat Polític*, núm. 2, 2001, pp. 1-10.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Barcelona, 2002
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid, 2004.
- NAVARRO I, Vicenç, «¿ Cómo está evolucionando la situación en social de la Unión Europea», *Mediterráneo Económico*, núm. 12, 2007, pp. 1-21.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «El abandono del Keynesianismo por la Unión Europea», *Temas para el debate*, núm. 171, febrero 2009, pp. 40-43
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, TORRES LÓPEZ, Juan, GARZÓN ESPINOSA, Alberto, *Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2011.

- OLMOS GONZÁLEZ, Claudio, SILVA JEREZ, Rodrigo, «El desarrollo del estado de bienestar en los países capitalistas avanzados», *Sociedad & Equidad*, núm. 1, enero, 2011, pp. 1-19.
- PALIER, Bruno, «El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales» en DEL PINO MATUTE, Eloísa, RUBIO LARA, María Josefa, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Barcelona, 2013, pp. 61-85.
- PICÓ LÓPEZ, Josep, «Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica», en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA BLASCO, José María (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 37-57.
- PURROY I MONTULL, Magdalena, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida, Tarragona, 2011, pp. 197-215.
- RELATS I CASAS, Vicenç, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal», *Activitat parlamentària*, núm. 14, 2007, pp. 59-67.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, Jaime Francisco, «La crisis del Estado del Bienestar», *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, núm. 2, 2014, pp. 95-136.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio, *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar, *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, núm. 1, Fundación Pilares para la Atención Personal, Madrid, 2013.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon «La organización territorial del Estatuto de 2006 y lo impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pp. 511-576.
- SUBIRATS HUMET, Joan, GOMÀ CARMONA, Ricard, «Estado de Bienestar: nueva agenda para la innovación social», *INFORME 2000. Políticas sociales y Estado del Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000, pp. 33-63.
- TITMUS, Richard, *Política Social*, Barcelona, 1998, pp. 27-40.
- TORNOS MAS, Joaquín, GALÁN GALÁN, Alfredo, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, enero, 2007. file:///F:/+/%20JR%20Fuentes/%20VICT%C3%92RIA/%20Articles%20cient%C3%ADfics/+%20Art.%20Revista%20espanyola/+%20Article%20ANTONIO%20(dret%20d'acc%C3%A9s%20als%20serveis%20socials)/BIBLIO~1/TORNOS~3.PDF
- VALLS FONAYET, Francesc, BELZUNEGUI ERASO, Ángel Gabriel, «Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 37, 2017, pp. 45-72.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni, *Informe, tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network, Madrid, enero 2009.
- VILÀ MANCEBO, Antoni, PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, «El marc actual dels serveis socials a Catalunya», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Lleida - Tarragona, 2011, pp. 181-194.
- ZIMMER, Annette, TOEPLER, Stefan, «Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States», *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 26, núm. 3, 1996, pp.167-194.

**V.4. ARTICLE 4.
«LA PERVIVENCIA DE UN MODELO JURÍDICO PROPIO DE SERVICIOS
SOCIALES EN EL ESTADO ESPAÑOL: EL SISTEMA INTEGRADO
DE PRESTACIONES DE CATALUÑA»**

La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña

The survival of a legal framework of social services in Spain: the integrated system of Catalonia

Maria Victòria Forns i Fernández*

Profesora colaboradora permanente de trabajo social

*Universitat Rovira i Virgili***

«La presente Agenda [2030] es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible», *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, ONU, 2015.³⁵¹

Sumario: 1. Introducción. 2. El marco constitucional y estatutario. 3. El derecho de acceso a los servicios públicos. 4. El marco jurídico competencial local. 4.1. La reforma del régimen competencial local. 5. El sistema catalán de servicios sociales. 5.1. La consolidación del sistema. 5.2. Las funciones ejecutivas. 5.3. La estructura de los servicios sociales. 5.4. La organización territorial. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

* Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Responsable de la Titulación de Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques y del Área de Investigación en Servicios Sociales de la Càtedra d'Inclusió Social de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora del Proyecto «Conseqüències del feminicidi en la violència de gènere: anàlisi de les necessitats de fills, filles i familiars per a noves propostes d'intervenció integral a Catalunya», del Institut Català de la Dona (Generalitat de Catalunya). E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat. Código ORCID 0000-0003-3938-8172.

** Este artículo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Antropología y Comunicación de la Universitat Rovira i Virgili.

³⁵¹ Resolución núm. 70/1, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), New York, 25 de septiembre de 2015.

Resumen. El marco jurídico constitucional y estatutario configura un sistema propio de prestaciones sociales sobre la base del reconocimiento de un derecho de acceso a los servicios sociales para todos los ciudadanos de Cataluña, en el contexto de la salida de la crisis económica y social en la que se hallaba inmerso el Estado Español. Asimismo, determina la distribución de competencias materiales y funcionales del sistema público de protección social entre la Administración de la Generalitat y la Administración local, en sus diversos niveles; bajo el prisma de la interpretación constitucional de la reforma del régimen jurídico local de 2013. En esta línea la Ley 12/2007 de Servicios Sociales comporta la consolidación del modelo prestacional, respondiendo a los principios de universalidad, proximidad y descentralización.

Palabras clave: *servicios sociales; organización administrativa; régimen jurídico; entes locales.*

Abstract. *The constitutional and statutory legal framework configures a specific system of welfare benefits, based on the recognition of a right of access to social services for all citizens of Catalonia, in the context of emergint from the economic and social crisis, in which the Spanish State was immersed. Likewise, this legal framework determines the distribution of material and functional competences of the public social protection System between the administration of the Catalan Government (Generalitat) and the local administration, at its various levels; under the perspective of the constitutional interpretation of the 2013 reform of the local legal system. Along these lines, Law 12/2007 on Social Services involves the consolidation of the provision model in accordance with the principles of universality, proximity and decentralisation.*

Keywords: social services; administrative organization; legal framework; local entities.

1. Introducción³⁵²

El Estado del Bienestar en profunda revisión y en lucha constante contra el capitalismo neoliberal para subsistir, lo que requiere para López (2007, p. 269) «afrontar las causas estructurales de la desigualdad, y para ello es necesario actuar colectivamente. No basta una estrategia basada en la habilidad y racionalidad del sujeto individualmente considerado. Las nuevas y viejas formas de desigualdad y de exclusión social operan en un entorno caracterizado por la expansión de las nuevas tecnologías y la reestructuración del sistema de

Producción capitalista»³⁵³. A pesar de ello, «la acción social se erige de forma inequívoca como el cuarto pilar del Estado del Bienestar» (López, 2014, p. 22).

La crisis económica en un mundo globalizado³⁵⁴ ha provocado que la protección de los derechos sociales también entrara en crisis. Las limitaciones presupuestarias y las políticas de austeridad impuestas por la Unión europea en los últimos años han obligado a algunos Estados, condicionados por una importante deuda pública, a tomar medidas para reducir el gasto público (Casado, 2019, p. 4) y «reducir drásticamente el nivel de protección de muchos derechos sociales», lo que «ha conllevado un general redimensionamiento del Estado del Bienestar europeo» (Gardini, 2018, p. 94). Un modelo de

352. *Vid. in totum*, Forns (2018a) y Arnaut (2019).

353. Éste autor continúa afirmando que «las aspiraciones a una democracia mejor que articule las diversas dimensiones de la vida social chocan con las tendencias exclusógenas que caracterizan al nuevo capitalismo informacional: genera riqueza, pero también genera nuevas jerarquizaciones, nuevas formas de desigualdad, y refuerza en parte las viejas formas de desigualdad y de pobreza preexistentes» (López, 2007, p. 253).

354. «La globalización pone de relieve la vigencia de fortísimas desigualdades a nivel global, que también demandan acciones colectivas comunitarias para hacerles frente, tanto presentando experiencias de acción colectiva comunitaria exitosas en otros lugares, como favoreciendo el uso de las nuevas tecnologías para crear comunidades que persiguen objetivos definidos» (López, 2007, pp. 269-270).

bienestar que, en nuestro país «incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población» según Navarro (2004, p. 15). A pesar de ello, para Fantova (2019, p. 432), en todo caso, «no es equivalente el grado de desarrollo del sector económico de los servicios sociales o, en su seno, el del sistema público de servicios sociales, con el que tienen otros de los considerados académica o legislativamente como fundamentales para el bienestar, como, por ejemplo, los sectores económicos de los servicios de salud o educación o sus correspondientes sistemas públicos».

En este complejo marco político, económico y social del inicio del siglo XXI en el que la democracia del Estado social intenta mantenerse a flote (Navarro, 2004, p. 15)³⁵⁵, el sistema organizativo y competencial de servicios sociales de Cataluña ha mantenido su propia idiosincrasia a través de la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (LSS), en un escenario de postcrisis económica y social, de nuevo en una incipiente recesión; pero aún inmerso en una profunda crisis política e institucional tras la reforma del régimen local español de 2013.

En éste modelo, los entes locales suponen el primer nivel del sistema público de servicios sociales y constituyen los máximos garantes de la consecución de los principios de proximidad³⁵⁶, descentralización³⁵⁷ y universalidad³⁵⁸ en la atención a la persona, que constituirán las claves de bóveda del sistema de servicios sociales del Estado Español.

El sistema de servicios sociales es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del Bienestar, en el que han tenido un rol determinante los entes locales «pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978 (art.1.1)» (Martínez-Alonso, 2016, pp. 202-203). En este marco, para Blanco, Gomà y Subirats (2018, p. 24), «el nuevo municipalismo se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar».

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se han visto comprometidos. Años en los cuales la crisis ha tenido un impacto no sólo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza; sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades/recursos. En este panorama, la

355. Heras (2008, p. 40), pocos meses después de la aprobación de la LSS, manifestaba que «*reforçar l'estat del benestar també pot comportar un contrasentit, perquè, malgrat la voluntat política governamental i de la societat civil, el benestar no és un estat social o, si es vol, col·lectiu, assolit encara; per tant, més que reforçar-lo, en realitat, el que cal és gairebé fixar-ne les bases. Mentre que des de les posicions conservadores, teòricament i en mesures concretes, s'ha considerat que l'estat del benestar ja està superat i que està en crisi, a Catalunya, com també a la resta de l'Estat espanyol, els fonaments d'aquest benestar garantit governamentalment, encara estan tot just començant*».

356. Según Mellado (2010, pp. 6-7), esa cercanía proporcionada por los ayuntamientos es insustituible por las demás administraciones, puesto que cada localidad tiene sus matices diferenciados y el contacto con los ciudadanos de cada núcleo es diferente, además los programas políticos de estas unidades básicas administrativas no deberían ser obviados con un mero salto en la jerarquía competencial.

357. Para Desdentado (2009, p. 113), «hay que tener en cuenta que la descentralización de competencias tiene sentido en aquellas materias que sean de interés primordialmente local, como ocurre con los servicios sociales. En este ámbito, la descentralización competencial tiene para el ayuntamiento la ventaja de que una asignación formal, expresa, de competencias sobre la materia en las que ya viene desarrollando su actividad implicaría la obtención de una vía adicional de financiación».

358. Vilà (2009, p. 31) pone de manifiesto que «persiste la confusión entorno al principio de universalidad y la necesidad de concretar medidas operativas que garanticen el derecho constitucional de igualdad». En este sentido, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre de Servicios sociales del País Vasco, art. 14, destaca el «carácter universal» de las prestaciones para aquellos ciudadanos que cumpliendo con los requisitos establecidos puedan tener derecho. Ahora bien, para Anaut (2019, p. 132), «el marco normativo ha entendido el principio de universalidad sin terminar de reconocer los derechos subjetivos, prácticamente hasta la aprobación de la LAPAD en 2006». Aunque en opinión de López (2006, p. 17), «en todos los modelos de Estado del Bienestar puede observarse cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legítima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar».

acción social, a través de la actuación de los servicios sociales ha intentado «no sólo paliar las necesidades más urgentes de los ciudadanos, sino prevenir y tratar los mismos con la intención de corregir los posibles desequilibrios o desigualdades sociales que los puedan provocar en un futuro» (López, 2014, p. 60). La atención integral y desarrollo de la persona³⁵⁹ va más allá por lo tanto de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia clara de conseguir el bienestar social y familiar de la atención centrada en la persona en la que se basa de atención social.

El modelo catalán de servicios sociales tiene por objetivo atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio priorizando los colectivos más vulnerables. La respuesta tiene que incorporar el criterio de eficiencia y pretende mejorar la calidad vida de las ciudadanas y los ciudadanos y conseguir mayores cuotas de bienestar. Un modelo en el que a la vez que persigue ser un modelo de cohesión social y territorial, abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales y sus funciones.

Sin duda, en el momento actual los derechos sociales y los servicios que los atienden desempeñan cada vez más un rol trascendente. Cocciolo (2015, p. 14-15) pone de manifiesto que «mientras que los derechos fundamentales del constitucionalismo estatal surgieron para proteger al individuo del poder político, los ‘derechos fundamentales sociales’, en la era de la globalización policéntrica, deben proteger la sociedad de los excesos de la economía, de la ciencia, de la tecnología, de la religión, etc».

2. El marco constitucional y estatutario

La promulgación de la Constitución española de 1978 (CE)³⁶⁰ y del Estatuto catalán de 1979 (EC)³⁶¹ son el punto de partida para el despliegue del sistema integrado de servicios sociales de Cataluña³⁶²; aunque para Pelegrí (2007, p. 146) «forman un régimen público de protección social de insuficiente reconocimiento jurídico-constitucional».

El art. 148.20 a) CE descentralizó completamente las competencias en materia de asistencia social en Cataluña cuando estableció que el EC las asumiera exclusivamente, 9.25 EC, al igual que en la mayoría de Comunidades Autónomas (CAAA)³⁶³. Para Sáenz (2009, p. 39 y ss.) probablemente esto se explica porque en aquel momento se consideraba como un aspecto de carácter marginal y excepcional, a diferencia del papel fundamental que ocupa en nuestra sociedad en las últimas décadas.

Una vez asumidas las competencias en la materia, las diecisiete CCAA aprobarán sus correspondientes leyes sectoriales³⁶⁴ y, con ello, pondrán las bases del futuro Sistema Català de Serveis Socials

359. En opinión de Rodríguez (2013, p. 74), «la atención integral centrada en la persona es la que promueve las condiciones necesarias para la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y bienestar de la persona, partiendo de respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva».

360. Constitución española, de 27 de diciembre de 1978.

361. Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

362. La CE presta especial atención a determinados colectivos en cuanto a su protección: la familia, la infancia, las personas discapacitadas y la gente mayor (arts. 39.1, 39.4, 49 y 50 CE) y el EC se refiere únicamente a la juventud, la mujer y los menores (arts. 5.26, 27 y 28 EC). Así, de manera incipiente se señalan algunos de los colectivos a los que dedicará su atención el sistema de servicios sociales; aunque en la actualidad su ámbito de acción va mucho más allá, ampliando a la ciudadanía en su totalidad, a través del acceso universal y de la atención integral a la persona, como veremos.

363. Vila (2011, p. 167) en relación a las novedades que aportan los estatutos de autonomía reformados, entre el que se encuentra el EC, asegura que «en el caso de los servicios sociales, veremos que se refieren [los estatutos reformados] al concepto y al derecho de acceso, y también enfatizan la competencia exclusiva autonómica sobre esta materia y concretan el alcance. Por otro lado, regulan otros aspectos como el ordenamiento territorial o las competencias locales, que tienen que ser tenidas en cuenta en la legislación de servicios sociales».

364. Alemán (1993, p. 200) afirma que «las 17 leyes de Servicios Sociales tienen por objeto implantar en las Comunidades Autónomas un sistema público de Servicios Sociales que ponga a disposición de las personas y grupos en que se integran, recursos, acciones, prestaciones para el logro de su pleno desarrollo. Así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación».

(SCSS) de responsabilidad pública. En opinión de Pelegrí (2007, p. 134), «a partir de la aprobación de las leyes de servicios sociales de las CCAA, entendemos que lo que se constituye es más un régimen público de Servicios Sociales que un «sistema», puesto que carece de la necesaria inter-influencia entre sus elementos. Pero sí es muy acertado subrayar que una característica destacada del modelo es la participación, que, bajo la responsabilidad de cada Comunidad Autónoma, aportan las otras administraciones —el Estado y las corporaciones locales—, a las que además se puede sumar la iniciativa privada para contribuir a la provisión de los Servicios sociales que precisa la sociedad».

A pesar de seguir utilizando el término asistencia social, cada vez más la legislación y, con ella, la doctrina, se centran en los servicios sociales y su despliegue multiplicador, con el fin de que se puedan lograr mayores cotas de bienestar³⁶⁵. Fantova (2007, p. 11), asegura que «los servicios sociales se alejan, con más claridad, de poder ser entendidos como asistencia social, concepto con innegables connotaciones de intervención residual (y con contenidos materiales que rebasaban el ámbito de los servicios sociales para entrar en otras ramas de la acción pro bienestar)».

La aprobación de este marco constitucional y estatutario supondrán un antes y un después en la construcción del Estado del Bienestar moderno, mediante la superación de la vetusta concepción de la beneficencia y el despliegue de los derechos sociales, ya recogidos con anterioridad en la normativa internacional. En este sentido, Aguado (2012, p. 47) se refiere al Estado autonómico como el Estado social y de despliegue de los derechos sociales «en ámbitos como los servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad».

Con el Estatuto de 2006³⁶⁶, Cataluña pretende adaptar su autogobierno al contexto del siglo XXI, responder a las nuevas realidades y necesidades sociales en todos los ámbitos, también en él de los servicios sociales; atribuyendo la condición de ciudadano titular de derechos a todas las persona con vecindad administrativa o que se encuentren en cualquier de los municipios catalanes (art. 7 EC).³⁶⁷ Pelegrí (2010, p. 211) defiende que el nuevo EC coincide con una la etapa garantista de la historia de los servicios sociales en Cataluña (2004-2007), pues «*reconeix els serveis socials amb molta més profunditat que l'anterior*. Y en relación a la concepción de la acción social pública, señala que «*el terme 'serveis socials' substitueix l'antic d'assistència social i se li assenyalen les atribucions d'una forma més valenta i moderna*».

Entre los derechos de los ciudadanos³⁶⁸, el EC establece y desarrolla como objeto de protección a las familias³⁶⁹, los menores³⁷⁰, las personas mayores³⁷¹, las mujeres³⁷² o la vivienda³⁷³, entre otros, mediante lo que se ha venido en denominar «servicios de atención a las personas».

365. Así lo señala Aguilar (2014, p. 19) cuando recuerda que «lo que llamamos servicios sociales son un híbrido, un campo en proceso de transformación desde el antiguo nivel de la beneficencia o la asistencia social hacia un nuevo sector o pilar del Estado de bienestar».

366. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

367. En particular, Vila (2011, p. 168) afirma que el EC «*assenyala com a titulars dels drets en general —inclosos els serveis socials— les «persones», és a dir, tots els éssers humans amb independència de la seva nacionalitat i situació administrativa, fet que considerem impedeix restringir-ho a les lleis sectorials*».

368. En este sentido, es muy explícito el contenido del art. 15 EC, «todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal».

369. El art.16 EC explicita el derecho a prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares.

370. El art. 17 EC dispone que los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social.

371. El art. 18 EC establece que las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación, sin que puedan ser discriminadas a causa de la edad.

372. El art. 19 EC recoge los derechos de las mujeres al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, maltratos y cualquier tipo de discriminación.

373. El art. 26 EC consagra que las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna.

En el EC entre los principios rectores que orientarán las políticas de los poderes públicos catalanes y serán exigibles judicialmente destacamos: la protección de las personas y de las familias³⁷⁴, la perspectiva de género³⁷⁵, la vivienda³⁷⁶ y la cohesión y el bienestar sociales.³⁷⁷

El título IV del EC establece las competencias exclusivas que ostenta la Generalitat de Cataluña, entre las cuáles el art. 166 se refiere a los servicios sociales, el voluntariado, los menores y la promoción de la familia. En particular, el art. 166.1 regula la propia actividad de los servicios sociales y las prestaciones técnicas y económicas. Así mismo, los tipos de proveedores públicos y privados de servicios sociales o los planes y programas para erradicar la pobreza³⁷⁸. Son también competencia exclusiva de la Generalitat, el voluntariado y la acción solidaria y su regulación y control (art. 166.2 EC); la protección de los menores (art. 166.3 EC); así como la promoción de las familias y de la infancia (art. 166.4 EC).

Y, en el ámbito de la organización territorial, como se verá posteriormente, el 84.2 m) EC, prevé que los gobiernos locales de Cataluña ostentaran en todo caso competencias propias en «la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes».

3. El derecho de acceso a los servicios sociales

El EC consagra el derecho de todas las personas «a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública», previo consentimiento expreso de las mismas para cualquier actuación, haciéndolas así sujetos activos de las intervenciones sociales (art. 24.1 EC).

Las personas con necesidades especiales son consideradas sujetos de derechos dentro de los servicios sociales y las víctimas de pobreza como beneficiarias de la «renta garantizada de ciudadanía» (arts. 24.2 y 3 EC). Estos dos apartados, según Tornos (2008, p. 96) «reconocen un derecho genérico a recibir prestaciones sociales a las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la vida diaria o a las que se entiende en situación de pobreza. Pero tampoco determinan qué prestaciones concretas, remitiendo su concreción a lo que establezca la ley»³⁷⁹. En todo caso, el EC impone un mandato al legislador de cómo articular las prestaciones, en base al principio de igualdad, en el ya citado en el art. 24.1 EC.

374. El art. 40 EC establece como objetivos a destacar: mejorar la calidad de vida de las personas, garantizar especialmente la protección social de la diversidad de familias y la cohesión social como unidad de convivencia básica. Se persigue también la conciliación de la vida laboral y familiar; la protección de los niños y especialmente contra la violencia y la pobreza. En relación a colectivos especialmente vulnerables como las personas discapacitadas se promueve su integración social y laboral. Se defiende la protección de las personas mayores, su integración social y las relaciones intergeneracionales.

375. El art. 41 EC garantiza la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y el reconocimiento del valor económico del trabajo de cura y atención en el ámbito doméstico y familiar.

376. El art. 47 EC establece como principio rector el facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.

377. Este principio se refiere explícitamente a la promoción de políticas públicas que fomentan la cohesión social y que garantizan un sistema de servicios sociales de titularidad pública, concertada y adecuada a los indicadores económicos y sociales; en un sistema que tiene que garantizar la calidad y la gratuidad de los servicios sociales básicos. La plena integración de las personas en riesgo de pobreza o exclusión y la protección de las personas especialmente vulnerables y el establecimiento de un régimen de acogida de las personas inmigradas y garantizar la efectividad de sus derechos en plan de igualdad (art. 42 EC).

378. El art.166.1 dispone que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye: a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública. b) La regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña. c) La regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social. d) La intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados.

379. Tornos (2008, p. 97) concluye «que el Estatuto de Autonomía no crea derechos públicos subjetivos en materia de servicios sociales. (...) Lo que sí queda garantizado es que debe existir un sistema público de servicios sociales, cuya gestión podrá ser concertada. Lo que no es posible es renunciar a la responsabilidad pública en la garantía de unas mínimas prestaciones».

Por el contrario, López (2012, p. 33), defiende la tesis contraria, posición con la que plenamente nos identificamos. No sólo cree que en los nuevos Estatutos en todo el Estado Español reflejan los derechos sociales de manera clara y evidente, sino que apunta que los nuevos Estatutos —entre cuáles, el catalán— determinan una muchedumbre de derechos subjetivos y «con especial precisión dos garantías fundamentales: la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los Tribunales en caso de incumplimiento». Con mayor rotundidad, se pronuncia Castro (2018, p. 452 y ss.) al afirmar que el nuevo EC sí que reconoce un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos a estos servicios garantizado con un catálogo específico de prestaciones y servicios. En cualquier caso, sin duda, supone un avance cuantitativo y cualitativo muy importante en nuestro Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, para Subirats (2007, p. 130), «de ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más visto como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación)». En cualquier caso, «los derechos sociales, derechos humanos de segunda generación, se materializan solo si se implementan los recursos y servicios sociales que cada sociedad necesita en un momento determinado» (Uribe 2019, p. 88).

4. El marco jurídico competencial local

La CE, en el art. 141, establece la división territorial del Estado basada en municipios, el gobierno y administración de los cuales corresponde al ayuntamiento, y en provincias, el gobierno y administración de las cuales corresponde a la diputación. Si bien deja abierta la posibilidad que las CCAA de régimen especial creen otras entidades de carácter supramunicipal, como es el caso de Cataluña; primero con las comarcas en el EC de 1979³⁸⁰ y, posteriormente, con las veguerías en el EC de 2006³⁸¹.

Así el modelo territorial catalán se estructura en tres niveles de gobierno local³⁸²: municipio, veguería y provincia³⁸³, además de la comarca, para la prestación de servicios. La consideración de los municipios y de los otros entes locales territoriales como verdaderas instituciones de «gobierno» y no sólo como entidades de «administración», comporta indudables consecuencias en el ámbito competencial: que se verán reflejadas en el tema que nos ocupa. En este sentido, los arts. 147 CE y 84 EC establecen que el ordenamiento jurídico tiene que garantizar un ámbito competencial propio necesario para que los municipios puedan velar por los intereses locales que tienen confiados.

El marco jurídico institucional del régimen local se articula a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), que incorpora los principios constitucionales y, muy especialmente, el de autonomía municipal y de suficiencia financiera y establece el régimen competencial de los diferentes entes locales. Ahora bien, la LRBRL más que disponer las bases comunes para el desarrollo autonómico, agota prácticamente la materia local y no deja margen a la potestad

380. El EC de 1979 en el art. 5.1 institucionalizó la comarca como ente local básico de base territorial.

381. El EC de 2006 ordena la planta territorial alrededor de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (arts. 2.3 y 83.1 EC); asimismo contempla también las comarcas, como ente supramunicipal para la gestión de servicios municipales (art. 83.2 EC), y la posible creación de otras entidades locales supramunicipales, como las áreas metropolitanas (art. 83.3 EC).

382. Art. 2.3 EC de 2006: «Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía».

383. Ninguna mención expresa realiza el vigente EC a la provincia, como ámbito territorial de una administración supramunicipal, salvo la previsión del art. 91.4 de que «la alteración de los límites provinciales, si se tercia, se tiene que llevar a cabo de acuerdo con el que establece el art. 141.1 de la Constitución». A diferencia de lo que se acontecía en el EAC de 1979, que contemplaba de manera forzada la provincia como ente local en el art. 5.4.

legislativa del Parlament catalán, que a pesar de ello aprobó la Ley 8/1987, de 15 de abril, que daría lugar al Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña vigente (TRLMRLC).³⁸⁴

De acuerdo con este *corpus* legislativo, la atribución de competencias a los municipios se realiza mediante tres mecanismos diferentes:

- a) La cláusula general de atribución, según la cual los municipios podrán promover todas las actividades y prestar los servicios públicos que comporten el bienestar y la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de las vecinas y los vecinos (arts. 25.1 LRBRL y 66.1 TRLMRLC).
- b) Los ámbitos materiales, generales o sectoriales, en los cuales la legislación estatal o catalana tienen que hacer efectivas atribuciones competenciales concretas (arts. 25.2 LRBRL³⁸⁵ y 66.2³⁸⁶ y 3³⁸⁷ TRLMRLC).³⁸⁸
- c) Los servicios mínimos de prestación obligatoria por parte de los municipios en función del número de habitantes, ya sea de forma independiente o asociados (arts. 26.1 LRBRL y 67 TRLMRLC).

Así mismo, los art. 27 y 28 LRBRL³⁸⁹ y 70 y 71 TRLMRLC facultaban a los municipios para ejercer competencias delegadas por el Estado o la Generalitat de Cataluña y competencias complementarias de las actuaciones de estas mismas administraciones.

4.1. La reforma del régimen competencial local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)³⁹⁰ modificó profundamente la LRBRL³⁹¹ y con ello el régimen jurídico local del espa-

384. La Ley 7/1987 después de varias modificaciones ha dado lugar al vigente Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

385. Así, las competencias propias atribuidas a los municipios antes de la reforma de la LRSAL por el art. 25.2 LRBRL: a) Seguridad en lugares públicos. b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c) Protección civil, prevención y extinción de incendios. d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente. g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h) Protección de la salubridad pública. i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Cementerios y servicios funerarios. k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll) Transporte público de viajeros. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

386. Además, en Cataluña los entes locales, incluidos los municipios, tienen atribuidas expresamente competencias en los ámbitos de la participación ciudadana, de la autoorganización, de la identidad y la representación locales, de la sostenibilidad ambiental y la gestión territorial, de la cohesión social, de las infraestructuras de movilidad, de la conectividad, de la tecnología de la información y de la comunicación, de los abastecimientos energéticos y de la gestión de recursos económicos.

387. Las competencias propias municipales atribuidas por el art. 66.3 TRLMRLC vigente son las mismas que preveía el art. 25.2 LRBRL en su redacción original, antes citado.

388. Para Arias (2016, p. 76) «corresponde al legislador sectorial respetar el núcleo mínimo de intervención municipal para lo que ha de tener en cuenta los intereses locales y supralocales presentes».

389. Si bien, el art. 28 LRBRL y, por tanto, la posibilidad de ejercer competencias complementarias, ha sido derogadas posteriormente por la LRSAL.

390. *Vid. in totum*, Fuentes (2015, pp. 55-88).

391. La LRSAL tenía como objetivo reformar la estructura institucional y organizativa local, incidir en diferentes aspectos de la gestión y del personal del gobierno y de la administración de los entes locales; pero, sobre todo, modifica los ámbitos materiales de las competencias locales y comporta una recentralización competencial por parte del Estado, en detrimento de las CA, sacando poder y capacidad de acción a los entes locales (Fuentes, 2015, p. 84).

ñol y catalán³⁹², en particular, de los municipios³⁹³. La LRSAL contiene un nuevo sistema de reparto competencial mediante la redefinición y la reclasificación de las competencias municipales, fundamentalmente y, sobre todo, determina que las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación cuando no haya duplicidad de ejercicio por dos o más administraciones y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera municipal (art. 7.4 LBRL), lo cual supone para Boix (2014, p. 118) una importante restricción de la autonomía local y la imposibilidad de que los municipios ejercieran competencias o prestaran servicios, más allá de los expresamente previstos en la modificación realizada por la LRSAL.

En este sentido, se limita ampliamente la cláusula general de capacitación municipal (art. 25.1 LBRL), según Velasco (2011, pp. 25) y se reduce la relación de materias que en todo caso el legislador tiene que reconocer a los municipios como competencias propias (art. 25.2 LRBRL)³⁹⁴. Así, algunas se suprimen y otras se aminoran, para Montoya (2015, p. 13), «pero la verdadera operación reductora disponiendo sobre competencias que no son de titularidad estatal tiene lugar a través de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL».

El art. 25.2 k) LRBRL disponía que los municipios debían ostentar competencias propias en la «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social». Y, en cambio, después de la reforma, la actual letra e) les atribuye la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social», lo cual supone una notable reducción de la autonomía local en el ámbito de los servicios sociales (Arias, 2015, p. 218; 2016, p. 89).³⁹⁵

La LRSAL, mediante la modificación del art. 26.1 c) LRBRL, elimina o reduce el alcance de algunos de los llamados «servicios mínimos obligatorios» para los municipios, que en el caso de los de población superior a 20.000 habitantes, pasan de la obligación de prestación de servicios sociales a tan sólo la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» (Velasco, 2014, pp.11-12), ya sea directamente o a través de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras.³⁹⁶

392. *Vid.* Forcadell, Pifarré, Sabaté (2014).

393. Ahora bien, como señala Rivero (2015, p. 6), «la reforma competencial no afecta de igual forma a los grandes ayuntamientos y a los medianos y pequeños. A los primeros intenta apartarlos de algunos ámbitos de acción tradicionales, pero a los de menos de 20.000 habitantes, que son la inmensa mayoría, simplemente parece pretender sustraerles sus servicios básicos para encomendárselos a las diputaciones, convertidas en responsables de su prestación en condiciones eficientes».

394. El nuevo elenco competencial del art. 25.2 LRBRL contiene: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. j) Protección de la salubridad pública. k) Cementerios y actividades funerarias. l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales. n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones. o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

395. *Vid. in totum*, Arias (2014, pp. 373-410).

396. A pesar de ello, como sucede en el caso catalán mediante las comarcas, como se verá, Montesinos (2016, p. 27), refiriéndose a la Economía Social (ES), afirma que «la falta de capacidad de los municipios de menor dimensión no debe conducir necesariamente a la centralización en las Diputaciones de la prestación de muchos servicios que quizás puedan ubicarse de forma más óptima en niveles territoriales intermedios a través de fórmulas asociativas o consorciadas que la última reforma local, desde luego, no excluye, y que resultarían más propicias para fortalecer la colaboración entre la ES y la Administración local».

Como se apuntaba, es la disposición transitoria 2ª. LRSAL con el carácter de norma básica, la que persigue arrebatar a los municipios las competencias propias en materia de servicios sociales atribuidas por el Parlamento de Cataluña y trasladarlas a la Administración de la Generalitat, puesto que los servicios sociales son el objetivo prioritario de reducción del gasto que persigue la reforma (Arenilla, 2014, p. 18).³⁹⁷

El nuevo art. 27.3 c) LRBRL dispone que el Estado y las CA puedan delegar otras competencias a los municipios entre las que destacamos la prestación de servicios sociales, los servicios y acciones para erradicar la violencia de género y la promoción de actuaciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Lo que permitiría que todos los municipios de población superior a 20.000 habitantes puedan de prestar, como mínimo, los Servicios Sociales Básicos (SSB).

La reducción de competencias municipales en materia de servicios sociales que hace la disposición transitoria segunda de la LRSAL³⁹⁸, era mucho más que discutible desde la perspectiva de la distribución de competencias constitucional (Arias, 2014, p. 407); puesto que el Estado no tiene reconocida competencias en la materia por parte de la CE; sino que se atribuye en exclusiva a las CCAA (art. 148.20 a) CE), tal como se ha expuesto.

En cualquier caso, esta visión restrictiva de la actuación municipal ve su fin con la interpretación de la LRSAL por el Tribunal Constitucional (TC)³⁹⁹ que otros aspectos esclareció definitivamente el alcance de las competencias locales⁴⁰⁰. Así, para Rodríguez-Chaves (2018, p. 345), «'lo local' deja de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Esta jurisprudencia demuestra que la reforma local operada por la LRSAL ha quedado frustrada en sus objetivos principales, tal y como afirma Fuentes (2018, pp. 88), sobre todo en aquello que hace referencia a la reordenación competencial que, desde la perspectiva TC, no puede comportar un efecto reduccionista⁴⁰¹. Así pues, la supresión o reducción de materias del art. 25.2 LRBRL no comporta ninguna relevancia competencial en Cataluña, dado que los municipios pueden continuar siendo titulares de competencias propias atribuidas por la legislación sectorial estatal o autonómica (Velasco, 2011, pp. 25-26).⁴⁰²

Éste es el caso de los municipios catalanes que mantienen las competencias propias sobre «la prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales», en virtud del art. 66.3 k) TRLMRLC y los entes locales mantienen competencias en el ámbito de la cohesión social (art. 66.2 TRLMRLC). Y, asimismo se mantiene como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, la «prestación de servicios sociales», de acuerdo con el art. 67 c) TRLMRLC.

397. Para Arenilla (2014, p. 18), «las exigencias derivadas de tales principios acaban traduciéndose en la proclamación por la LRSAL de la necesidad de reducir el gasto derivado de las denominadas competencias impropias y de las duplicidades administrativas en la prestación de algunos servicios que, según el preámbulo de la norma, ocasionaba el anterior marco competencial de las Administraciones locales, principalmente, los servicios sociales».

398. *Vid.*, Martínez-Alonso (2013).

399. Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 41/2016, de 3 de marzo —ponente: Andrés Ollero Tassara—; STC 111/2016, de 9 de junio —ponente: Antonio Narváez Rodríguez—; STC 168/2016, de 6 de octubre —ponente: Juan Antonio Xiol Ríos—; STC 180/2016, de 20 de octubre —ponente: Juan José González Rivas—; STC 44/2017, de 27 de abril —ponente: Fernando Valdés Dal-Ré—; STC 45/2017, de 27 de abril —ponente: Andrés Ollero Tassara—; STC 54/2017, de 11 de mayo —ponente: Santiago Martínez-Varas García—; STC 93/2017, de 6 de julio —ponente: Encarnación Roca Trías—; STC 101/2017, de 20 de julio —ponente: Alfredo Montoya Melgar—, que resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad y la STC 107/2017, de 21 de septiembre —ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón—, que resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 2.393 municipios.

400. En concreto, la STC 41/2016, de 3 de marzo, que no deja lugar para la duda cuando excluye la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL (Fundamento Jurídico (FJ) núm. 10.c)). *Vid.* Montesinos (2016, p. 11).

401. Así, para Fuentes (2018, p. 88), «el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el artículo 25.2 de la LRBRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto».

402. En el mismo sentido, Arias (2016, p. 89) afirma que «el Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España pero, obviamente, no habrá impedido que cada Comunidad Autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios. Estas competencias municipales, en cambio, sí son suprimidas»:

En definitiva, vista la indisolubilidad entre servicios sociales y entes el mapa competencial, según Fuentes (2015, p. 85), no tendría que estar determinado por quien ejerce una competencia efectivamente; sino por quién la puede ejercer mejor, con un mayor nivel de calidad y satisfacción para los ciudadana y ciudadanas, en este caso de Cataluña; puesto que «hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la administración al ciudadano, que es el destinatario»; pero, en ningún caso, esta ha sido la opción escogida por el legislador con la LRSAL.

5. El sistema catalán de servicios sociales

Veníamos de un sistema de protección donde los poderes públicos habían desarrollado insuficientes recursos y con poca capacidad para organizar una estructura de servicios sociales que facilitara la prevención de la marginación y la atención integral, así como el desarrollo de las personas. Más aún, un sistema que no se había dotado aún de la estructura de servicios sociales de acceso universal. Con la promulgación de la Ley 26/1985, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Cataluña, sin lugar a dudas, se ponen los cimientos del sistema de servicios sociales en Cataluña, que evolucionará con no pocas dificultades hasta el momento actual, tratando de dar una respuesta adecuada a las cada vez mayores necesidades sociales en cambio constante.

Con anterioridad a esta Ley, la acción social se prestaba desde una concepción más benéfica a través de fundaciones o entidades de voluntariado, y por supuesto también desde las administraciones; pero las acciones estaban poco coordinadas. Ésta será una ley ambiciosa que sentará las bases que configurarán un marco normativo completo sobre el bienestar social y que intentará abordar las causas que impiden a los ciudadanos satisfacer sus necesidades.

La Ley supuso «el establecimiento de los fundamentos de la política global e integrada de servicios sociales» de Cataluña y tiene por objeto, «configurar la prestación de servicios sociales como un derecho del ciudadano»⁴⁰³, superando así, como ya se ha apuntado, el vetusto concepto de beneficencia, tal y cómo reza en su preámbulo.⁴⁰⁴

La distribución competencial alcanzaba al Gobierno de la Generalitat, al Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), a los entes supramunicipales, a los ayuntamientos y a la iniciativa privada.⁴⁰⁵

Bajo los principios de universalidad, globalidad, descentralización y responsabilidad pública que marca la Ley de 1985, se aprueba la Ley 4/1994, de 20 de abril de del sistema catalán de servicios sociales que, reconociendo el derecho de los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsa-

403. El art. 1 precisa que «tiene por objeto ordenar, estructurar, promover y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en el ámbito territorial de Cataluña para: a) garantizar y facilitar a todos los ciudadanos el acceso a aquellas prestaciones y a aquellos servicios que tienden a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos dentro de la sociedad, especialmente en caso de limitaciones y carencias; b) promover la prevención y la eliminación de las causas que dirigen a la marginación; c) conseguir la integración de todos los ciudadanos en la sociedad y favorecer la solidaridad y la participación ciudadana, y d) ejercer una gestión administrativa coordinada de los servicios sociales».

404. A pesar de que nuestro interés principal es el de aproximarnos específicamente al modelo de prestación de los servicios sociales en la actualidad, resulta de capital importancia detenerse brevemente para examinar algunos extremos de esta Ley. Así, según el art. 3, los servicios sociales se rigen por los principios generales de libertad, igualdad y solidaridad y de entre los principios específicos, destacaremos los de: responsabilidad pública, reconocimiento y promoción de la iniciativa social, globalidad, integración, descentralización y desconcentración, participación, prevención y planificación y coordinación. Las áreas de actuación, de acuerdo con el art. 5, son: la familia, la infancia y la adolescencia, la vejez, las personas con disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, las personas con adicciones, la prevención de cualquier tipo de discriminación personal o social, la prevención y tratamiento de la delincuencia, las situaciones de emergencia social y la lucha contra la marginación social.

405. Artículos 8 a 12.

bilidad pública⁴⁰⁶, permite crear el marco institucional y funcional para desplegar el Sistema Catalán de Servicios Sociales (SCSS), completar la Red Básica de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública (RBSSRP)⁴⁰⁷, desconcentrar los servicios sociales de la Administración de la Generalitat otorgando competencias a las comarcas y a los municipios.⁴⁰⁸

El Decreto 27/2003, del 21 de enero de la atención social primaria constituye una normativa básica para la configuración del SCSS; puesto que determina la tipología de servicios sociales de atención primaria y los criterios de acceso.

La última norma destacable es la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico que, a criterio de Vila y Pelegrí (2011, p. 187), «*efectua destacables aportacions conceptuals: distingeix les prestacions de dret subjectiu, les de concurrència i les d'urgència, i defineix els conceptes de situació de necessitat i despeses essencials i l'Indicador de Renda de Suficiència (IRS)*» y, con ello, supone «*una part fonamental i s'integra en una estratègia global d'enfortiment dels serveis socials al nostre país. Aquesta estratègia pretén consolidar un estat del benestar fort i respondre a les necessitats actuals dels nostres ciutadans. Aquesta estratègia, construïda a partir de normativa diversa i desenvolupada a través de múltiples programes, serveis i accions vol contribuir a assolir una societat més justa i cohesionada*» (Iglesias, 2008, p. 58).

Este acerbo normativo constituye los fundamentos de la construcción de un verdadero sistema de servicios sociales en Catalunya que, para Anaut (2019, p. 118), requiere que «delimite aquello que atiende (objeto y sujeto) y aquello que no atiende (objeto de otros sistemas de protección social). Sólo de esta manera se podrá garantizar el derecho a los servicios sociales de la ciudadanía, además de que sea un derecho subjetivo y universal».

5.1. La consolidación del sistema

La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (LSS), en sustitución de la primigenia la Ley 26/1985, «regula y ordena el sistema de servicios sociales con el fin de garantizar el acceso universal al mismo para hacer efectiva la justicia social y promover el bienestar del conjunto de la población» de Cataluña (art. 1.1 LSS)⁴⁰⁹ y persigue el objetivo de convertir los servicios sociales «en el cuarto pilar del Estado del Bienestar, junto a los servicios y las prestaciones de salud, de educación y de la Seguridad Social» (Relats, 2008, p. 59).

La gestión de las políticas de servicios sociales durante los períodos de gobierno tripartito en Cataluña (2003-2006 i 2006-2010) era muy difícil de aislar de las accidentadas legislaturas, las crisis de gobierno y las elecciones anticipadas (Adelgado, 2007, p. 279); pero a pesar de ello, el Parlamento de Cataluña la aprobó por unanimidad, después de una negociación política muy intensa y de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector, que «*no sols n'ha millorat la legitimitat, sinó que ha generat un text més ric i un compromís major entre els actors socials i professionals que l'hauran d'aplicar*» (Brugué, 2008, p. 79).

406. El art. 6.2 garantiza el acceso a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, tanto a los servicios sociales de atención primaria como a los especializados; si bien, el acceso material tiene que ser mediante los primeros.

407. La RBSSRP podrá estar formada por todos aquellos servicios definidos como básicos y que en consecuencia estén financiados con fondos públicos con independencia de que su titularidad sea pública o privada. Tal y como explica Gómez (2000, p. 71) «el concepto de responsabilidad pública, no hace sólo referencia a la titularidad y la gestión de los servicios, sino también a su régimen de financiación».

408. Esta Ley contenía la habilitación para aprobar el Derecho legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el cual se aprueba la refundida de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios social.

409. A renglón seguido el art. 1.2 LSS dispone que «en el marco de lo establecido por el apartado 1, también es objeto de la presente ley conseguir que los servicios sociales se presten con los requisitos y estándares de calidad óptimos necesarios para garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas».

Para la nueva LSS, los servicios sociales, según indica el preámbulo, constituyen «uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda». Así mismo, se hace hincapié en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos. «El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respecto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de la LSS que se iniciará en Cataluña un periodo de cambio profundo y de consolidación del RBSSRP» (Forns, 2018b, p. 27). Sin duda alguna, influirá decisivamente en esta transformación la aprobación del nuevo EC y muy especialmente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia (LAPAD) que, para Anaut (2019, p. 11 y 179), ha impulsado «un cambio en el reconocimiento de derechos y el modelo de intervención pasando de ser asistencial a ser garantista» y «el reconocimiento y el ejercicio del derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales»⁴¹⁰. Con el objeto de consolidar el modelo de servicios sociales de Cataluña, tal como se ha puesto de manifiesto, la LSS avanza en el reconocimiento de derechos y entiende los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y defiende su universalización⁴¹¹ y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales, en la senda de la mayoría de estados europeos.⁴¹²

El SCSS es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del Bienestar y en él han tenido un papel determinante los entes locales, «lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social (...), junto con las de democrático y de Derecho» (Martínez-Alonso, 2016, p. 202). Y tal y cómo afirma Casado (2019, p. 12), la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones públicas y, por lo tanto, también a las locales. A pesar de ello, esta situación de penuria económica no habría tenido que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos sólo fundamentadas en paradigmas economicistas (Rodríguez y Fuentes, 2015, p. 574).⁴¹³

La LSS configura el SCSS con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso, sobre la base de garantizar a todos los ciudadanos derechos en materia de bienestar social⁴¹⁴. Y es que, «*la LSS entén els serveis socials com un dret de la ciutadania i aposta per la seva universalització*» (Purroy y Montull, 2011, p. 200). Y, en consecuencia, establece las responsabilidades de las administraciones públicas con obligación de prestar servicios sociales⁴¹⁵. La LSS configura el conjunto de recursos

410. En este sentido, para Aguado (2008, p. 15), el acervo normativo de los servicios sociales en desarrollo ha estado pergeñando un verdadero corpus iuris que «forma parte del derecho administrativo, dado que estamos ante unos servicios públicos, que prestan las administraciones públicas directa o indirectamente» y, por ello, es crucial «el estudio de la posición jurídica del usuario».

411. Según Adelantado (2007, p. 293), «*la tradició socialdemòcrata ha estat més partidària de la prestació de serveis com a model d'actuació de l'administració pública. En ser partidaris de regular el mercat per a garantir l'accés a béns considerats bàsics, l'esquerra ha posat èmfasi en el desenvolupament de drets i el seu exercici mitjançant serveis. Es considera que el principi d'universalització i la igualtat d'oportunitats es garanteixen millor mitjançant serveis públics que amb un mercat subvencionat*».

412. Así, para Relats (2008, p. 59), por ejemplo, «*l'accés universal permet que tothom qui ho necessiti pugui demanar plaça en una residència de gent gran o per a discapacitats, un servei d'estimulació precoç per al seu fill o qualsevol altre servei social que pugui necessitar per poder viure amb dignitat*».

413. Rodríguez y Fuentes (2015, p. 575) destacan como «a pesar del contexto de crisis económica, no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa».

414. La presente Ley va más allá de la de 1985, que hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos; pero no incorporaba el principio de universalidad.

415. La Ley, de gran consenso político, fue aprobada por unanimidad después del trámite parlamentario correspondiente y se basó en un documento titulado «Bases para una nueva Ley de servicios sociales de Cataluña» que según Vila y Pelegrí (2011, p. 186) «propone una ley de marco amplia y flexible, con una definición clara del derecho (subjetivo y otros) a los servicios sociales y a sus prestaciones; así como la determinación de las garantías; la definición del contenido y alcance de la responsabilidad pública; un énfasis

y equipamientos de los cuales se dota la RBSSRP; así mismo, determina que las entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil pueden ser los del sistema (art. 14.1 LSS).

En éste modelo, los entes locales del Estado Español se convierten en la unidad imprescindible desde donde desplegar los SSB, respondiendo así a los principios de universalidad, proximidad y descentralización que marca la LSS en los principios rectores del sistema público de servicios sociales. En el caso de Cataluña, ha sido el Parlamento de Cataluña mediante primero, la Ley 26/1985 y, después, la LSS, quien ha atribuido y regulado el ejercicio de las competencias municipales en materia de prestación de servicios sociales. De ahí que se pueda mantener que el Estado no ostenta capacidad para modificar o suprimir las competencias municipales sobre servicios sociales como pretenderá la reforma del régimen local de 2013, mediante la disposición transitoria segunda mencionada. Y, a pesar de las dudas interpretativas de todo orden que había provocado esta modificación zanjadas por el TC, en ningún caso podía sostenerse, según Salaverría (2015, p. 4), que «la LSS aprobada al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé el EAC (art.166) que en fecha de la entrada en vigor de la LR-SAL ya atribuía competencias, propias o delegadas, al ente local para la prestación de servicios públicos tiene que ser igualmente respetada y vincula a todos el poderes públicos y a los ciudadanos en los mismos términos que el resto del ordenamiento jurídico».

En definitiva, «el modelo actualmente establecido en Cataluña es resultado de la superposición de realidades existentes, sin una opción clara por una planificación y gestión centralizada (en el ánimo de LSS) o por la descentralización de competencias y responsabilidades consensuada y con posibilidad de financiación propia por parte la administración competente» (SIIS, 2017, p. 9).⁴¹⁶

5.2. Las funciones ejecutivas

La distribución de las competencias o funciones ejecutivas entre los diferentes poderes públicos en Cataluña —Gobierno, Departamento competente, comarcas, municipios— responde a uno de los principios rectores de la LSS, el principio de subsidiariedad, que comprende a su vez los principios de proximidad y de descentralización, que debe inserirse en el marco del artículo 84.2 m) EC⁴¹⁷, que dota al municipio competencias en materia de servicios sociales⁴¹⁸. Así Bayona (2008, p. 74) afirma que «no

sis en los principios de igualdad, universalidad y descentralización; la estructuración del sistema, el impulso a la participación y otras formas de innovación democrática, y una financiación suficiente y sostenible».

416. En el seno de este trabajo, en virtud de la participación de Miguel Ángel Manzano, Servei d'Acció Social, Gerència de Serveis de Benestar Social, Àrea d'Atenció a les Persones, Diputació de Barcelona se mantiene que para terminar de explicar la arquitectura institucional de los servicios sociales de Catalunya y, más concretamente, de Barcelona, es necesario hacer referencia al papel que juega en este ámbito la Diputación de Barcelona. Esta es una situación exclusiva de la provincia de Barcelona que se explica por razones históricas, como heredera de la Mancomunitat de Catalunya (1910-1914); puesto que las provincias carecen d competencias en materia de servicios sociales.

417. El art. 28 LSS despliega las competencias del Gobierno de la Generalitat: legislar en materia de servicios sociales, aprobar los planes y programas generales, establecer las prioridades y definir la política general y aprobar la Cartera de Servicios Sociales (CSS). El actual Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, de acuerdo con el art. 29 LSS ostenta competencias para: adoptar las directrices y políticas del Gobierno y colaborar y cooperar con los municipios para su implementación, aplicar la CSS, crear y gestionar los centros, servicios, recursos y equipamientos y programas y proyectos de servicios sociales especializados, así como garantizar su calidad, ejercer la inspección y el control, gestionar las prestaciones de servicios sociales, definir los criterios para su financiación y para contratación y concertación de servicios y buscar fórmulas de gestión conjunta de los servicios sociales de competencia municipal. De acuerdo con el art. 31.1 LSS, corresponden a los municipios las competencias siguientes: detectar las necesidades sociales del territorio, crear y gestionar los servicios sociales básicos propios o especializados delegados, elaborar planes de actuación, establecer los centros de los servicios sociales básicos y cumplir con sus funciones. Y los art. 31.2 y 32 atribuyen con carácter supletorio a las comarcas las competencias municipales en servicios sociales, cuando los municipios tengan una población inferior a 20.000 habitantes.

418. Para Forns (2018a, p. 38) «las administraciones locales son las que soportan mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, por el hecho de que tienen muchas directamente asignadas en tanto que responsables de los servicios sociales básicos, bien concretados en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios especializados a petición propia o delegadas por la Generalitat de Catalunya. Ahora bien las circunstancias económicas,

tiene que extrañar que una parte importante de la Ley 12/2007 se dedique a determinar la distribución de competencias entre los diferentes niveles administrativos de Cataluña y lo haga, además, con una clara voluntad de dar protagonismo a las administraciones locales».⁴¹⁹

A pesar de ello, podemos observar una tendencia centralista, sobre todo por lo que respecta a las funciones fundamentales como: establecimiento de directrices, diseño de políticas, planificación, ordenación, coordinación o inspección; aunque algunas de ellas se ejerzan con la participación o la colaboración de los entes locales. Sin duda, se ha logrado un gran avance en la implantación del sistema de servicios sociales al que «han contribuido las entidades locales que, en lo ejecutivo, han asumido el liderazgo en materia de servicios sociales, sobretodo, como consecuencia de las demandas sociales de prestaciones de proximidad» (Anaut, 2019, p. 156).⁴²⁰

5.3. La estructura de los servicios sociales

La estructura organizativa de los servicios sociales, conforme el modelo de atención a las personas, se organiza a través de la Red Básica de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública (RBSSRP) que, de acuerdo con el art. 15.1 LSS⁴²¹, estructura los servicios sociales en Servicios Sociales Básicos (SSB), que serán competencia propia de los entes locales, y Servicios Sociales Especializados (SSE), que serán competencia del Gobierno de la Generalitat, aunque puedan ser delegados a los entes locales⁴²². Ahora bien, tanto los SSB⁴²³,

sociales y de la organización territorial provoca que habitualmente aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta des del mundo local a las necesidades de los ciudadanos».

419. En el mismo sentido, Pontones, Pérez y González (2010, p. 27), afirman que «mediante su proximidad a los problemas de los ciudadanos, el ámbito local se el medio natural para la prestación de estos servicios, lo que explica el papel protagonista que vienen teniendo los municipios en su gestión, especialmente en atención primaria. No obstante, los ayuntamientos de gran tamaño suelen encargarse también de la gestión de servicios sociales especializados».

420. En todo caso, para Vila (2011, p. 249) «determinadas funciones, especialmente, las del nivel primario, denominado ahora ‘servicios sociales básicos’, están descentralizadas en las administraciones locales (ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, consejos comarcales y mancomunidades) que al tratarse de competencias propias se pueden ejercer con autonomía».

421. El art. 15.1 LSS dispone que «el sistema público de servicios sociales se organiza en forma de red para trabajar en coordinación, en colaboración y con el diálogo entre todos los actores que intervienen en el proceso de atención a las personas, y se estructura en servicios sociales básicos y en servicios sociales especializados».

422. En este sentido, puesto que no es objeto de este estudio, no vamos a entrar en la amplia disquisición doctrinal sobre la tipología de servicios sociales. Así Fantova (2019, p. 441) «En el caso de los servicios sociales, la integración vertical, de la que se ha hablado antes, habría de darse entre la actual atención primaria, en gran medida de gestión pública municipal, y la actual atención secundaria, en buena medida gestionada por la iniciativa social sobre la base de una segmentación y segregación de la población usuaria en los tradicionales colectivos vulnerables».

423. El art. 17 establece las funciones de los SSB: a) Detectar las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria en su ámbito territorial. b) Ofrecer información, orientación y asesoramiento a las personas en relación a los derechos y los recursos sociales y a las actuaciones sociales a que pueden tener acceso. c) Valorar y hacer los diagnósticos sociales, socioeducativos y sociolaborales de las situaciones de necesidad social a petición del usuario o usuaria, de su entorno familiar, convivencial o social u otros servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con la legislación de protección de datos. d) Proponer y establecer el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal, excepto en aquellas situaciones en que la persona esté ingresada de manera permanente en un centro de la red pública. e) Revisar el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal cuando corresponda. f) Cumplir las actuaciones preventivas, el tratamiento social o socioeducativo y las intervenciones necesarias en situaciones de necesidad social y hacer la evaluación. g) Intervenir en los núcleos familiares o convivenciales en situación de riesgo social, especialmente si hay menores. h) Impulsar proyectos comunitarios y programas transversales, especialmente los que buscan la integración y la participación sociales de las personas, las familias, las unidades de convivencia y los grupos en situación de riesgo. y) Prestar servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad familiar o de convivencia, sin perjuicio de las funciones de los servicios sanitarios a domicilio. j) Prestar servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. k) Orientar el acceso a los servicios sociales especializados, especialmente los de atención diurna, tecnológica y residencial. l) Promover medidas de inserción social, laboral y educativa. m) Gestionar prestaciones de urgencia social. n) Aplicar protocolos de prevención y de atención ante maltratos a personas de los colectivos más vulnerables. o) Gestionar la tramitación de las prestaciones económicas de ámbito municipal y comarcal y las otras que le sean atribuidas. p) Coordinarse con los servicios sociales especializados, con los equipos profesionales de los otros sistemas de bienestar social, con las entidades del mundo asociativo y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales. q) Informar a petición de jueces y fiscales sobre la situación personal y familiar de personas afectadas por causas judiciales».

como los SSE⁴²⁴ tienen unas funciones específicas; pero a su vez contienen en sí mismos otros tipos de servicios que se concretan en la Cartera de Servicios Sociales (CSS) y que configuran la RBSSRP.

De acuerdo con el art. 15.2 LSS, la RBSSRP está integrada por «el conjunto de los servicios y centros de servicios sociales de Cataluña que son acreditados por la Generalitat para gestionar las prestaciones incluidas en esta ley o en la CSS, que constituye la novedad más destacable de la LSS y según su preámbulo, se configura como un «instrumento para asegurar el acceso a las prestaciones garantizadas del sistema de servicios sociales de la población que las necesite». En este sentido, la LSS incluye, mediante un anexo, un catálogo de servicios que constituyó la guía para la elaboración por el Gobierno de la Generalitat de la primera CSS.

El art. 16.1 y 3 LSS define a los SSB como «los servicios sociales básicos son el primer nivel del sistema público de servicios sociales y la garantía de más proximidad a los usuarios y a los ámbitos familiar y social» que «deben dar respuestas en el ámbito propio de la convivencia y la relación de los destinatarios de los servicios». Y el art. 16.2 LSS determina que los SSB se organizan territorialmente con carácter polivalente, comunitario y preventivo y dispondrán de equipos multidisciplinares que incorporan equipos básicos, servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia y servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. Así, «en primera instancia encontraríamos la atención primaria, comunitaria o básica, definida por su polivalencia, generalidad, referencia y responsabilidad local, así como por ser ‘la puerta de entrada’ a todo el sistema y por su capacidad para producir nuevas prestaciones» (Anaut, 2019, p. 187).⁴²⁵

El art. 18.1, 2 y 3 LSS dispone que los SSE «se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades, para dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica o la disposición de recursos determinados» y «se prestan en forma de red sobre el territorio atendiendo al principio de descentralización, las características de los núcleos de población y la incidencia de las necesidades que atienden» por medio de «centros, servicios, programas y recursos dirigidos a personas y colectivos que, en función de sus necesidades, requieren una atención específica»⁴²⁶. Así, «en el segundo nivel se encontrarían unos servicios sociales especializados en determinados grupos de población o con ciertas problemáticas (sectoriales) bajo la responsabilidad de las administraciones autonómicas» (Anaut, 2019, p. 187).

Ahora bien, la RBSSRP, y en particular los SSB, han sufrido un retroceso como consecuencia de la crisis, intensificando las funciones puramente asistenciales y centradas en ofrecer prestaciones y tramitar ayudas.

424. Las funciones de los SSE se determinan en el art. 19: a) Apoyar técnico a los servicios sociales básicos y colaborar, en las materias de su competencia. b) Valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social, y hacer otras valoraciones especializadas, que no se pueden abordar desde un servicio social básico, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación. c) Ofrecer un tratamiento especializado a las personas en situación de necesidad que no puedan ser atendidas por los servicios sociales básicos correspondientes o intervenir con relación a estas personas. d) Cumplir actuaciones preventivas de situación de riesgo y necesidad social correspondientes a su ámbito de competencia. e) Valorar y determinar el acceso a prestaciones económicas propias de este nivel de actuación, de acuerdo con el marco legal específico. f) Promover, establecer y aplicar medidas de inserción social, laboral, educativa y familiar. g) Hacer el seguimiento y la evaluación de las medidas de protección y la elaboración y el control de los planes de mejoramiento. h) Gestionar centros, equipamientos, programas, proyectos y prestaciones específicas. y) Coordinarse con los servicios sociales básicos, con los equipos profesionales de los otros sistemas de bienestar social, con las entidades asociativas y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales especializados.

425. En el mismo sentido, Aguado (2008, p. 112), destaca que los SSB, «que són de responsabilitat municipal, constitueixen la porta d'entrada al sistema i, per tant, permeten identificar les necessitats socials de les persones, i en la mesura del què és possible, permetre a l'usuari continuar dins del seu entorn vital».

426. El nivel especializado se configura sobre la base de la inidoneidad del nivel básico. Así, el art. 18.4 LSS dispone que «los servicios sociales especializados incluyen los equipos técnicos de valoración, que tienen como función principal valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social que no pueden abordarse desde un servicio social básico, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación de los servicios sociales básicos, y que determinan el acceso a otras prestaciones del sistema».

5.4. La organización territorial

La implantación territorial del SCSS, como ya se ha apuntado, atiende a los principios de descentralización, desconcentración, proximidad, eficacia y eficiencia, y de equilibrio territorial. Los SSB, según el art. 34 LSS, se organizan en Áreas Básicas de Servicios Sociales (ABSS), que se constituyen a partir de una población de 20.000 habitantes y toma como base el municipio. Los municipios que superan esta población pueden tener más de una ABSS. Las comarcas serán las que gestionarán los servicios sociales en el caso de los municipios de menos población.⁴²⁷

Si analizamos la aplicación real y efectiva que se hace en la actualidad de este conjunto de funciones podemos asegurar que los SSB se han convertido en una expendedora de recursos y en los tramitadores de una gran diversidad de ayudas para atender situaciones de emergencia y que no contribuyen al bienestar real de los ciudadanos; sino que básicamente ayudan a la supervivencia de una parte significativa de los usuarios de los SSB. En este sentido, Retama (2017, p. 75) afirma que «esto ha comportado que algunas funciones asignadas por la LSS a los SSB, aquellas que son propias y exclusivas de los trabajadores sociales y los educadores sociales, hayan quedado desatendidas».

En cuanto a los SSE, el art. 35.3 y 4 LSS dispone que los municipios o las comarcas de más de 50.000 habitantes pueden constituir una demarcación territorial para su prestación por delegación del Departamento competente de la Generalitat, si así lo solicitan. En el resto de supuestos, la gestión de los SSE será realizada por la Administración de la Generalitat; sin perjuicio de la adopción de fórmulas de gestión conjunta con los entes locales. En cambio, la competencia en la gestión de prestaciones económicas correspondientes a los SSE le corresponde a la Generalitat y las prestaciones de urgencia social a los SSB, por lo tanto en los ayuntamientos y los consejos comarcales, que son los titulares.⁴²⁸

A pesar de ello, las competencias en materia SSE, se puede afirmar que no tienen una concreción clara en la LSS. Se define con mayor o menor claridad las propias del Departamento de la Generalitat de Cataluña competente en materia de servicios sociales. Las competencias supramunicipales no se hallan suficientemente determinadas, más allá de la promoción y gestión de las prestaciones y los recursos propios de la atención social que garanticen la cobertura de las necesidades sociales de la población de su ámbito territorial. Y en cuanto a los municipios, les reserva la promoción de creación de los centros y de los servicios correspondientes al ámbito propio de los SSE, que tendrán que gestionar coordinadamente con la administración de la Generalitat y los entes locales supramunicipales correspondientes.

En definitiva, podemos concluir que el régimen competencial es más claro en relación a los SSB y más difuso en cuanto a los SSE, que dependerá de las eventualidades de las características territoriales, de las determinaciones presupuestarias y de la voluntad política más que de la determinación que hace la LSS. De todo ello puede derivar una desigualdad territorial en la prestación de los servicios sociales, sobre todo de los SSE, a pesar de que la LSS se refiere a la necesidad de velar por la equidad territorial.

Ciertamente, los SSB han sufrido gravemente el impacto de la crisis, dónde las funciones se han centrado en la demanda de prestaciones, el que según Santás (2013, p. 31) «genera dinámicas que autolimitan su campo de acción a la población que ya es «habitual», incapacitándose para emplearse a

427. La realidad de Cataluña es que de los 947 municipios sólo 64 tienen más de 20.000 habitantes y estos como ya hemos visto, tienen la obligación de prestar servicios sociales. Así pues, la dificultad se plantea a nivel organizativo con los 883 municipios restantes que no llegan a este número de habitantes.

428. En palabras de Vila (2011, p. 250), «en tractar de la l'àmbit territorial de prestació de serveis socials especialitzats sembla corroborar-ho quan assenyala que quan els municipis i comarques de més de 50.000 habitants constitueixen una demarcació territorial, poden gestionar els serveis per delegació de la Generalitat si ho sol·liciten; en el altres casos, la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, que per satisfer-la pot recórrer a la gestió delegada, a l'adopció de fórmules de gestió conjunta (art. 35.3) o a la concertació de serveis amb entitats privades acreditades».

fondo ante necesidades emergentes, explorar nuevos ámbitos y difundir su enorme potencial entre la población general, disminuyendo el carácter universal de los propios servicios sociales». Podemos concluir por lo tanto que la necesaria renuncia a una parte de las funciones que son propias de los SSB ha significado un retroceso en la acción social y hemos perdido la oportunidad de trabajar por el bienestar social y por la mejora real de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo que ha supuesto en parte el regreso al asistencialismo.

6. Conclusiones

Nos hemos aproximado al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en la Cataluña, después de la profunda crisis social y económica, que parece reavivarse por momentos para hacer tambalear de nuevo la vieja construcción jurídica y organizativa de un modelo de bienestar en continua adaptación, que mantiene un carácter marcadamente incrementalista que, como apunta López (2006, p. 16) tenderá, por tanto, «siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad; a través de un modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local».

Los derechos sociales constituyen el marco jurídico de referencia de los servicios sociales en España y, por ende, en Cataluña; puesto que «se puede afirmar sin ambages que el derecho de acceso a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social exigible por los ciudadanos, en justo cumplimiento de lo establecido por el orden internacional» (Forns, 2019, p. 345). En definitiva, las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han acabado consolidando un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales con carácter prestacional, exigible y universal, como base del SCSS, uno de los pilares del Estado social, junto con la salud o la educación, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas⁴²⁹.

Los derechos fundamentales sociales nacen para garantizar a la persona un nivel de bienestar digno y suficiente; manteniendo el necesario equilibrio entre prestación y protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades del individuo en una sociedad globalizada y, a menudo, sobrepasada por la vorágine de los cambios políticos, organizativos, tecnológicos, sociales y, sobretudo, económicos de cada momento. Así, para López (2006, p. 15), «los servicios sociales garantizan la posibilidad de disfrutar del nivel de vida considerado subjetiva y objetivamente como correspondiente a la noción de bienestar en un momento histórico determinado, ya que aseguran un trato igual para todos con independencia de su situación personal».

Tanto la legislación en materia de servicios sociales de carácter general, como la que se refiere a los diferentes ámbitos sectoriales de la acción pública social ha permitido tejer el entramado de servicios y prestaciones que, a modo de red, salvaguarda las necesidades de las personas más vulnerables y que se ha consolidado poco a poco de forma irreversible. De tal suerte, que hemos asistido a una profunda transformación del SCSS en el que los entes locales juegan un rol fundamental y que se nutre de una diversidad de operadores, públicos y privados; pero sobretudo del conjunto de entidades de economía social que conforman el Tercer Sector (Forns, 2019, p. 15).

En este modelo, los entes locales son los encargados de atender desde la proximidad las necesidades de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad tocan de pleno a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en cuanto que poderes públicos

429. Para López (2006, p. 16), «el modelo de bienestar tenderá, por tanto, siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad».

con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos y por aquellos que superan los 50.000 habitantes también con los servicios sociales especializados.

Las necesidades y en consecuencia las demandas se incrementaban de manera exponencial, pero no así las prestaciones ya sea en forma de servicios, de prestaciones económicas o tecnológicas, que habían crecido e innovado a través de la CSS; pero que en muchos casos no ha resultado suficiente para resolver las situaciones a las que se afrontaban y se han visto desbordados, por carencia de recursos y por falta de disponibilidad de los mismos. Todo esto ha configurado una nueva realidad social y no se ha podido evitar el crecimiento de la pobreza y de las situaciones de riesgo y de exclusión social.

En conclusión, podemos asegurar que «las administraciones locales son las que soportan la mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, dado que tienen muchas directamente asignadas como responsables de los SSB, definidas claramente en la LSS» (Forns, 208c, p. 51). Ahora bien, los entes locales asumen una parte importante de los SSE a petición propia o delegadas por la Generalitat de Cataluña. Las circunstancias económicas, sociales y la organización territorial hacen que a menudo aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos. De ahí que *«els ens locals i els serveis socials haurien de conformar una mateixa unitat d'acció per a donar una resposta adequada a les necessitats de la ciutadania»* (Forns, 2018a, p. 147). La organización competencial no debe estar sometida a quien tiene que ejercerla; sino a quién la puede ejercer con mayor competencia, incorporando por lo tanto la calidad como criterio esencial. Pero todo esto supone un profundo replanteamiento de la arquitectura jurídica de las administraciones públicas y, en particular de los entes locales y, sobre todo, de su régimen competencial; lo cual comporta una nueva concepción de la autonomía local, otorgándole el papel protagonista que le corresponde en cuanto que se trata de la administración más cercana al ciudadano.

**V.5. ARTICLE 5.
«LA GARANTIA DE UNA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA
COMO INSTRUMENTO DE UN ESTADO DEL BIENESTAR
EN TRANSFORMACIÓN»**

La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del Bienestar en transformación

The guarantee of a basic income of citizenship as an instrument of the transforming Welfare State

Maria Victòria Forns i Fernández*

*Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social
Universitat Rovira i Virgili***

«The welfare state, the idea that a successful, competitive, capitalist market economy can be combined with effective services to reduce poverty and meet the needs people experience in their everyday lives, was the great gift of Europe to the world», Peter TAYLOR-GOOPY, 2013⁴³⁰.

Resumen. El actual sistema político y económico lejos de fomentar el Estado del Bienestar, erradicar la pobreza y construir una sociedad inclusiva, expulsa a una parte de la ciudadanía, para abocarla a la marginación o la exclusión social. Este artículo analiza una medida concreta de lucha contra la pobreza y la exclusión social que se incorpora en la agenda política europea a finales de los años ochenta de siglo xx, la Renta Mínima de Inserción (RMI), que tenía por objeto intentar dar respuesta al ineficaz abordaje que ofrecía el sistema de la Seguridad Social. Se profundiza en su implantación, que pretendía facilitar la inserción social de los ciudadanos más desfavorecidos. Una RMI, que en el caso del Estado

* Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Responsable de la Titulación de Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques y del Área de Investigación en Servicios Sociales de la Càtedra d'Inclusió Social de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora del Proyecto «Conseqüències del feminicidi en la violència de gènere: anàlisi de les necessitats de fills, filles i familiars per a noves propostes d'intervenció integral a Catalunya» de l'Institut Català de la Dona (Generalitat de Catalunya). E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat. Código ORCID 0000-0003-3938-8172.

** Este artículo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Antropología y Comunicación de la Universitat Rovira i Virgili.

430. TAYLOR-GOOPY, Peter, «The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It», *SSRN Electronic Journal*, enero, 2013, p. 1, <http://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk/ccig/files/The%20Double%20Crisis%20paper.pdf>.

Español se concebiría como una ayuda condicionada a la incorporación del beneficiario en un programa de inserción social y laboral, para aquellos ciudadanos que habían fracasado en el sistema. La RMI ante la falta de trabajo y el paro exponencial, se convirtió en el comodín para garantizar unos mínimos vitales a muchas personas y familias que de otro modo estaban abocados a la exclusión social, y que acabó por desvirtuarse al perder su clara vocación de trabajar procesos de transformación convirtiéndose en un ingreso de subsistencia, que para nada se consignaba dentro de los parámetros de la dignidad humana y que no evitaba ni la cronificación de situaciones de marginación, ni la dependencia respecto del sistema de protección social. Finalmente se observará a través del estudio comparativo de todas las Comunidades Autónomas, cómo ha ido evolucionando la RMI hacia la Renta Básica (RB), pensada como una prestación social básica que pretendía adaptarse a los cambios sociales y quería devenir en un instrumento para combatir la precariedad laboral, la carencia de recursos económicos, la pobreza, la exclusión, etc., y contribuir a la vez a reconstruir un nuevo Estado del Bienestar más igualitario y universalista, en un contexto político y económico que seguía dominado por el capitalismo en su versión actual neoliberal.

Palabras clave: Estado del Bienestar, inclusión social, renta mínima de inserción, renta básica

Abstract. *The current political and economic system, far from promoting the Welfare State, eradicating poverty and building an inclusive society, expels part of the citizenry, leading them to marginalization or social exclusion. This article analyses a specific measure for fighting poverty and social exclusion that was incorporated into the European political agenda at the end of the 1980s, the Guaranteed Minimum Income (GMI), which was intended to respond to the ineffective approach offered by the Social Security system. It was implemented in greater depth, with the aim of facilitating the social integration of the most disadvantaged citizens. An MII, which in the case of the Spanish state would be conceived as a conditional aid on the incorporation of the beneficiary into a social and labour market insertion programme, for those citizens who had failed in the system. In the face of the lack of work and exponential unemployment, the MII became the joker for guaranteeing a minimum standard of living for many individuals and families who would otherwise be exposed to social exclusion. Finally, through the comparative study of all the Autonomous Communities, we will observe how the MII has been evolving towards the Basic Income (BI), conceived as a basic social benefit that was intended to adapt to social changes and that wanted to become an instrument to combat job insecurity, lack of economic resources, poverty, exclusion, etc., and to contribute at the same time to the reconstruction of a new Welfare State that was more egalitarian and universalist, in a political and economic context that continued to be dominated by capitalism in its current neoliberal version.*

Key words: *Welfare State, social inclusion, guaranteed minimum income, basic income*

Sumario. 1. Introducción. 2. La Renta Básica como instrumento del modelo de bienestar. 3. Las políticas públicas autonómicas en materia de Renta Básica. 3.1. Iniciativa legislativa. 3.2. Denominación. 3.3. Conceptualización. 3.4. Mandato estatutario. 3.5. Universalidad. 3.6. Condicionalidad. 3.7. Complementariedad. 3.8. Derecho subjetivo. 3.9. Titularidad. 3.10. Cuantía e índice de referencia. 3.11. Duración y prórroga. 3.12. Financiación. 4. Cataluña: de la Renta Mínima de Inserción a la Renta Garantizada de Ciudadanía. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Los antecedentes del *Welfare State* o Estado del Bienestar⁴³¹ se remontan a los años veinte y treinta del siglo XX; pero a partir del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial el Estado paulatinamente se transformará en agente activo responsable del progreso social de los ciudadanos, conformando el llamado «Estado providencia», «Estado benefactor» o «Estado de bienestar», que para MARSHALL comprende, «tanto la propuesta política que consiste en la provisión o garantía por parte del Estado de una serie de bienes o servicios que dicho Estado considera como preferentes incluidas las medidas normativas para alcanzarlo, como una situación concreta del «estado de las cosas», donde se ha logrado una correcta combinación de democracia, el bienestar social y el capitalismo»⁴³². Un Estado que, para FARGE COLLADOS, se convertirá en «el baluarte contra la arbitrariedad y la injusticia del libre mercado, como el protector de los pobres. Y es que, a fuerza de leyes, de decretos, bajo la presión de las luchas obreras y por medio de las convenciones colectivas, intervino para humanizar los rigores del primer capitalismo»⁴³³, es decir, el Estado incorpora una nueva función en su catálogo, la «política social».

El Estado del Bienestar en los últimos treinta años ha sufrido una clara erosión, como ya se ha puesto de relieve. Muchos son los motivos, pero sin lugar a dudas uno de los más evidentes es la falta de visión e interés político por erradicar las desigualdades sociales, que debiera haberse traducido en estrategias políticas menos neoliberales. En este sentido, «la importancia del gasto en servicios sociales para promover la igualdad social es decisiva en el desarrollo de los Estados del Bienestar modernos»⁴³⁴. Para NOGUERA FERRER, «lamentablemente, la izquierda en su conjunto no siempre ha sido capaz de contener tal evolución ni de proponer alternativas coherentes para el rediseño del bienestar social. Al contrario de lo sucedido en otras etapas de su historia, las propuestas innovadoras han escaseado por parte de las diversas izquierdas políticas y sociales, que han oscilado entre la defensa conservadora de los «logros históricos» alcanzados y la adaptación más o menos camaleónica a los vientos neoliberales dominantes en el último cuarto del siglo veinte»⁴³⁵. Y, en esta línea, apunta PUJADAS MUÑOZ que «no resulta exagerado afirmar que el panorama internacional es sombrío, si nos atenemos a la incapacidad de la mayoría de los estados liberales para gestionar de manera satisfactoria la inclusión de sus minorías en el conjunto de la sociedad civil»⁴³⁶, que, entre otros, muy a menudo se hallan en el *limes* del sistema económico y laboral y, por tanto, engrosan las files de los más desfavorecidos de nuestro modelo de bienestar. En cualquier caso, como afirma NAVARRO LÓPEZ, «la continuación de las políticas neoliberales sería un suicidio para el país, incrementando todavía más el sufrimiento de las clases populares»⁴³⁷.

No es hasta los años ochenta del siglo pasado que Europa fija su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social buscando alternativas a las del Sistema de la Seguridad Social. Como asegura URIBARRI HERNÁNDEZ, se comprueba que «las pensiones clásicas asociadas al régimen de la Seguridad Social no frenaban la extensión de la pobreza y la exclusión, porque estas realidades habían cambiado con relación al pasado. Ahora aparecían nuevos fenómenos de pobreza y exclusión asociados

431. *Vid. in totum*, FORNS I FERNÁNDEZ, María Victòria, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona», *Sistema*, núm. 257, enero, 2020, pp. 61- 84.

432. MARSHALL, Thomas Humphrey, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational, London, 1981, p. 19.

433. FARGE COLLADOS, Carlos, «El Estado de bienestar», *Enfoques XIX*, núms. 1-2, 2007, p. 46.

434. MARTÍNEZ TORRES, María, «Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, pp. 151-189.

435. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *El Vuelo del Ícaro*. Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía, núms.2-3, 2002, p. 109.

436. PUJADAS MUÑOZ Joan Josep, «Los claroscuros de la etnicidad. El culturalismo evaluado desde la óptica de la cohesión social y la ciudadanía», *Iustitia*, n. 9, diciembre, 2011, p. 282.

437. NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «Las consecuencias del neoliberalismo en la pandemia actual», *Público*, 17 de marzo de 2020, <https://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2020/03/17/las-consecuencias-del-neoliberalismo-en-la-pandemia-actual/>

al paro de larga duración, a las familias monoparentales, al empleo precario, etc».⁴³⁸. Sin duda, los cambios en el mercado de trabajo, en especial, la desregulación del mismo, han constituido la causa de la desigualdad y la pobreza que conlleva asociada.

2. La Renta Básica como instrumento del modelo de bienestar

La «Renta Básica» (RB), la «Renta Universal» (RU) o la «Renta Básica Universal» (RBU), acuñada ideológicamente en los mejores momentos del Estado del Bienestar, destaca como instrumento para corregir las desigualdades y luchar contra la pobreza y la exclusión social. ANTÓN MORÓN define la «renta social», en general, como «una medida distributiva y pertenece al campo de la economía, pero el aspecto principal a destacar es su función de garantía de unas condiciones mínimas de existencia, es decir, se trata de un derecho y un valor humano, por encima del valor económico o ‘contributivo’ del individuo»⁴³⁹.

La RB es concebida como un «pago que el Estado realizaría mensualmente a cada ciudadano o residente en su territorio, de forma individual e incondicional, independientemente de cualquier otro ingreso que pueda tener, así como de su situación familiar o laboral», en palabras de NOGUERA FERRER⁴⁴⁰, que así mismo afirma que «*the prospects for a fully universal BI may always improve in the medium-long term, and new opportunity windows may open. If that were the case, they would be worth exploring. However, the needs of many families hit by poverty and exclusion cannot wait until a full and ‘true’ BI is feasible*»⁴⁴¹.

Una RB «debería implicar la alteración de la actual distribución de la renta, y de los mecanismos de redistribución del Estado; de otro modo, no tiene sentido el esfuerzo de luchar por su implantación»⁴⁴². La RB debe crearse con «el objetivo de ser un instrumento para la racionalización de las políticas sociales y, en concreto, del sistema de garantías mínimas. Para lo cual se hace necesario determinar el coste y el modelo de financiación que permita hacer frente a los compromisos asumidos por las administraciones en concepto de [RB]. Se trata de desarrollar un modelo íntegro de [RB] que mejore el sistema de protección de las personas sin recursos. Esta sería la siguiente tarea a desarrollar en el camino hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar», según PEÑA MIGUEL y DE LA PEÑA ESTEBAN⁴⁴³. Así, «se adaptaría mejor a los cambios sociales en curso en el mercado de trabajo (flexibilidad, precariedad contractual, necesidad recurrente de períodos de formación), en las formas de familia (familias monoparentales, cambios frecuentes de pareja, nuevos tipos de relación), o en las formas de vida (incremento de la individualización, creciente heterogeneidad de los estilos de vida), ante los cuales las políticas sociales tradicionales muestran un claro agotamiento»⁴⁴⁴.

438. URIBARRI HERNÁNDEZ, Iñaki, «Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, núm. 1, 2012, p. 27.

439. ANTÓN MORÓN, Antonio, «Rentas sociales, trabajo y ciudadanía», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, p. 211.

440. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, p. 110. En este sentido, se define en el art. 4 de los Estatutos de la *Red Renta Básica* como «una renta modesta pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiado por impuestos o por otros medios y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia. La Renta Básica debería estar garantizada y pagarse a todos a título individual, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, de si trabajan o no y de con quién convivan», <http://www.redrentabasica.org/rb/asociacion-rrb/estatutos/>.

441. NOGUERA FERRER, José Antonio, «The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain», *Social Policy & Society*, vol. 18, núm. 2, 2019, p. 297.

442. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, p. 115.

443. PEÑA MIGUEL, Noemí, DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki, «Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar», *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 31, 2014, p. 31.

444. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, p. 117.

En la medida en que «la inversión social sirva para potenciar el crecimiento económico, el Estado del Bienestar de inversión social sentará también las bases para el mantenimiento del Estado del Bienestar tradicional», manifiesta MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE. Sin duda alguna el requisito para el mantenimiento del Estado del Bienestar es «una economía productiva que genere suficiente excedente como para financiar los programas de gasto e inversión social. Pero ello, siendo necesario, no es suficiente. Si algo hemos aprendido tras décadas de estudios sobre la ‘crisis del Estado del Bienestar’ es que hay múltiples variedades de capitalismo y posibles combinaciones de Estado y mercado, público y privado, compatibles con una economía de mercado que funcione»⁴⁴⁵.

En opinión de MORENO MÁRQUEZ, la RB «podrá jugar un papel importante en la reconstrucción del Estado del Bienestar, la ciudadanía y muchas de las bases normativas que la sustentan. (...) como una medida que puede reavivar y refrescar los debates actuales en torno a estos temas de lo social»⁴⁴⁶. Y supondría, sin duda, «una transformación sustancial de los actuales sistemas de bienestar social existentes en los países capitalistas desarrollados, y, más concretamente, una superación de muchos de los problemas de las prestaciones sociales condicionadas que han sido tradicionalmente señalados por los estudiosos de la política social»⁴⁴⁷.

En definitiva, «aunque a primera vista provoque incompreensión y perplejidades (a menudo debidas más a inercias emocionales e ideológicas que a una consideración serena de los argumentos en juego), un programa de RB tiene enormes potencialidades para superar y mejorar de forma igualitaria y universalista la configuración actual de los Estados del Bienestar»⁴⁴⁸; pues no sólo se dirige a responder a algunos de los problemas «clásicos» de las prestaciones condicionadas, según NOGUERA FERRER; «sino también a otros de nuevo cuño, que además están en la base de la crisis y el cuestionamiento de los modelos de Estado del Bienestar que se consolidaron en la posguerra»⁴⁴⁹.

El mantenimiento del Estado del Bienestar, en opinión de MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, «exige también contar con la correlación de fuerzas y el apoyo social y político necesario para respaldar sus políticas y la correspondiente redistribución de las rentas generadas en el mercado. Será lo que ocurra en estos dos ámbitos lo que determine el futuro de los Estados de Bienestar europeos»⁴⁵⁰. Y es que para UROZ OLIVARES, «el crecimiento económico asociado a la desigualdad social no conduce a nada. Los valores que deben orientar la acción en nuestras sociedades son la libertad, la solidaridad y la participación, algo que sólo creo que está asegurado en el modelo de Estado de Bienestar que representa nuestra forma de vida»⁴⁵¹. En esta línea, en cuanto al Estado Español, se puede afirmar junto con PUJADAS MUÑOZ, que «*ni ha deixat de ser culturalment homogeneitzador (malgrat la ficció del sistema autonòmic), ni és veritablement un Estat del benestar*»⁴⁵².

A principios de los años ochenta, algunos países encabezaron en Europa la implantación de una «Renta Mínima» (RM), como fue el caso de Luxemburgo o Francia⁴⁵³. En esta línea, el Parlamento Europeo aprueba la Resolución, de 16 de septiembre de 1988, sobre la lucha contra la pobreza en la

445. MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, «Crisis, post-crisis y Estado de Bienestar: ¿hacia dónde transita el Modelo Social Europeo?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 54, 2016, p. 154.

446. MORENO MÁRQUEZ, Gorka, *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, p. 170.

447. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, pp. 111-112.

448. *Ibidem*.

449. *Ibidem*.

450. MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, *op. cit.*, pp. 153-154.

451. UROZ OLIVARES, Jorge, «La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar: reestructuración y alternativas», *Miscelánea Comillas*, vol. 68, núm. 132, 2010, p. 310.

452. PUJADAS MUÑOZ, Joan Josep, «Cultura, imatges urbanes i espectacle: a propòsit de l'ecumenisme multicultural de la Barcelona del Fòrum 2004», *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, núm. 19, 2003, p. 148.

453. Un modelo que gozará de larga vida, puesto que el «*Revenu minimum garanti*» se instaure aplicar en 1986 en Luxemburgo en 1986 y no será substituido por el «*Revenu d'inclusion sociale*» (*Revis*) hasta 2019. Y en el caso de Francia, en 1988 se crea el «*Revenu d'insertion minimum*», que dejará paso en 2009 al «*Revenu de solidarité active*» (*RSA*).

Comunidad Europea (A 2-171/88) pronunciándose a favor de la instauración en todos los Estados miembros, de una renta mínima garantizada, para favorecer la inserción de los ciudadanos pobres en la sociedad⁴⁵⁴. La Comunidad Europea aprueba la Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, relativa a la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social, en la que insta a los Estados miembros de la UE a reconocer el derecho fundamental de las personas a recursos y prestaciones suficientes para vivir dignamente. Y explicita que este derecho se ejerce en el marco de las estrategias políticas nacionales de lucha contra la exclusión social. El Parlamento Europeo aprueba la Resolución, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa (2010/2039(INI)). El Comité Económico y Social Europeo, emite el Dictamen de 10 de diciembre de 2013, Renta mínima europea e indicadores de pobreza (2014/C 170/04).

La anterior crisis económica y social (2008-2014) y la postcrisis han generado la oportunidad de replantear el modelo de RM o RMI, presente en el Estado Español desde los años noventa⁴⁵⁵ e introducir de nuevo el debate sobre la necesidad de aproximarnos al modelo de RB, que garantizaría el ejercicio del derecho subjetivo a su acceso por parte de la ciudadanía, presente ya en mayoría de Comunidades Autónomas (CCAA). Y la nueva crisis del Covid-19 amplía este debate a la exigencia de una contraprestación o al sometimiento o cumplimiento de una condición para poder alcanzar la RB, también de la mayoría de las CCAA, salvo en Andalucía y Cataluña.

Como veremos, la RM o RMI y la RB o RBU tiene muchas acepciones que se utilizan indistintamente sin que sea sencillo establecer las diferencias entre ellas, no sólo por razones terminológicas; sino, sobre todo, por razones conceptuales, ya que tanto la legislación, como la doctrina los utiliza de forma indistinta y a menudo de forma confusa o incluso errónea.

La RM, denominada «Renta Mínima de Inserción» (RMI) en el Estado Español, en sus diecisiete versiones autonómicas se consideraban «la última red del sistema de protección social»⁴⁵⁶ importante que su beneficiario se halle «sometido a un 'status' especial, similar al de cualquier usuario de un servicio público, que comporta tanto el reconocimiento de unos derechos como el establecimiento de unas situaciones pasivas, plasmadas en la configuración de un conjunto de obligaciones y cargas»⁴⁵⁷, para GARCÉS SANAGUSTÍN⁴⁵⁸. Lo que, en opinión de RAVENTÓS PAÑELLA y BOLLAIN URBIETA, ayuda «a las personas una vez han 'fracasado'». En cambio, se apuesta por RU a la que se accedería por derecho de ciudadanía; puesto que sólo «ofrecen una ayuda *ex post* a personas que se encuentran en una situación de necesidad a cambio de una contraprestación por las prestaciones percibidas (habitualmente, a través de un proceso de intervención laboral). La mera asistencia *ex post* conduce irremediablemente a la pérdida de libertad efectiva para quien vive de un salario, y donde se obliga a aceptar el

454. Vid. URIBARRI HERNÁNDEZ, Iñaki, *op. cit.*, p. 27.

455. Mediante la comparación de los diecisiete sistemas de rentas mínimas de las CCAA se pueden determinar tres modelos patrón:

«1. Programas de rentas mínimas de inserción, comprensivos de una ayuda económica y acciones de apoyo y acompañamiento social para la inserción. Siguen el modelo francés del RMI y se reconocen como auténticos derechos subjetivos. Es el caso del País Vasco, Madrid o Cataluña.

2. Programas de empleo social que proporcionan un empleo temporal de utilidad social con los derechos derivados de una relación laboral por cuenta ajena: es el caso de Asturias o Andalucía.

3. Programas de prestaciones económicas de los servicios sociales que incluyen acciones simbólicas de inserción: Aragón, Murcia» MARTÍNEZ TORRES, María, *op. cit.*, p. 180.

456. *Ibidem*.

457. GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, «Las prestaciones dinerarias: en particular, los ingresos mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica, Documentación Administrativa, núms. 271-272, 2005, p. 472.

458. Los programas regionales de RM «deberían revisarse a partir de nuevas fórmulas de coordinación, con el establecimiento de algún tipo de sistema de mínimos que garantizara mayores dosis de igualdad en la cobertura de los hogares con rentas más bajas y en el que se definieran mecanismos de transferencia de recursos que garantizaran la viabilidad de las prestaciones en las regiones más pobres». AYALA CAÑÓN, Luis, «La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 23, 2005, p. 66.

statu quo o a doblegarse ante formas especialmente lesivas para sus intereses de configuración política de los mercados (y más en concreto, del mercado de trabajo)»⁴⁵⁹.

La falta de empleo y el incremento exponencial del paro, hizo que algunos programas de RMI se convirtieran en casi el único instrumento para garantizar unos mínimos vitales para todos aquellos que se veían abocados a la exclusión social. Lo que provocó que las RMI se desvirtuaran en algunos casos y derivaran en meras prestaciones económicas perdiendo el sentido inicial de programas de inserción, que tenían como finalidad acompañar en los procesos de incorporación al mercado de trabajo, «con una función destacada en la redistribución de la riqueza y en la garantía de solidaridad y justicia social», según SASTRE FERNÁNDEZ⁴⁶⁰.

En esta línea, NOGUERA FERRER asegura que, a finales del siglo XX, «dos propuestas han surgido con fuerza creciente en el debate de la izquierda: la primera, la reducción y el reparto del tiempo de trabajo, era de hecho una antigua bandera del movimiento obrero y socialista que había sido aparcada y casi olvidada merced al común furor productivista y consumista de la posguerra. La segunda, por el contrario, constituye una propuesta innovadora en toda regla: una RB para toda la ciudadanía»⁴⁶¹.

Una RB que, para WRIGHT, habría de convertirse en una oportunidad para mitigar las consecuencias de las políticas de una sociedad capitalista y neoliberal. Así pues, «*basic income should be high on the agenda not simply because of the ways it directly deals with a range of fundamental issues of social justice, but because of the ways it may contribute to a broader transformation of capitalism itself*»⁴⁶².

La RB, para VAN PARIJS, supone un pago que el Estado realizaría mensualmente a cada ciudadano o residente en su territorio, de forma individual e incondicional, independientemente de cualquier otro ingreso que pueda tener, así como de su situación familiar o laboral⁴⁶³. Así mismo, entiende por RB, «un ingreso conferido por una comunidad política a todos sus miembros, sobre una base individual, sin control de recursos ni exigencia de contrapartida»⁴⁶⁴. Se trata pues de una prestación no condicionada y de carácter universal, confiriendo a este último concepto la virtud de aplicar la RB a todos los ciudadanos sin que exista limitación por ingresos u otros requisitos. En palabras de al ser una asignación monetaria que recibiría toda la población como derecho de ciudadanía y de residencia acreditada, supone garantizar la existencia material de la ciudadanía ex ante. Con la renta básica se consigue la lógica incondicional de las medidas que actúan ex ante, no obligando a muchas personas a comportarse como «sumisas suplicantes»⁴⁶⁵. Y es que el carácter de «incondicional» de la RB o RBU, señalan RAVENTÓS PAÑELLA y BOLLAIN URBIETA, «supone otorgar un poder de negociación que implica aumentar la libertad efectiva para la inmensa mayoría de la población no estrictamente rica»⁴⁶⁶.

En la RB, NOGUERA FERRER distingue dos modalidades en relación a la cuantía, distingue entre la «RB total» y la «RB parcial», en función de si su cuantía «permitiría una subsistencia material mí-

459. RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, BOLLAIN URBIETA, Julen, «La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas», *Red Renta Básica*, 4 de enero de 2019, <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-incondicional-ante-las-limitaciones-de-las-rentas-minimas/>.

460. SASTRE FERNÁNDEZ, María Diana, «Estudio del perfil de percepciones de la Renta Garantizada de ciudadanía en la ciudad de León y su provincia», *Humanismo y Trabajo Social*, vol. 15, 2015, p. 139.

461. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, 2002, p. 109.

462. WRIGHT, Erik Olin, «Basic income as a socialist Project», *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, vol. 2, núm. 1, 2003, p. 196.

463. *Vid.* VAN PARIJS, Philippe, *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Barcelona, Paidós, 1996, RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*, Barcelona, Ariel, 1999, RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, «El salario de toda la ciudadanía», *Claves de Razón Práctica*, núm. 106, 2000, p. 43-48.

464. VAN PARIJS, Philippe, VANDERBORGHT, Yannick, *La renta básica*, Ariel Barcelona, 2015, p. 41.

465. RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, BOLLAIN URBIETA, Julen, «La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas», *Red Renta Básica*, 4 de enero de 2019, <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-incondicional-ante-las-limitaciones-de-las-rentas-minimas/>.

466. *Ibidem*.

nimamente digna sin disponer de otros ingresos (ya sea porque se trate de una primera fase en su implantación, o porque coexista con muchas de las actuales prestaciones sociales)»⁴⁶⁷. Otra modalidad de RB 'parcial' lo sería no respecto a la cuantía, sino a los colectivos beneficiarios, así «podría empezarse por pagar la RB únicamente a ciertos colectivos más desfavorecidos, en vez de a la totalidad de la población; las pensiones no contributivas o los subsidios familiares por hijos en algunos países son un buen ejemplo de RB 'categorica', esto es, pagada sólo a determinadas categorías de la población en función de una cierta característica (por ejemplo, la edad)»⁴⁶⁸.

Así mismo podemos distinguir otras propuestas como la de la «Renta de Participación»⁴⁶⁹, una RB condicionada al compromiso del beneficiario a realizar de un tipo de trabajo «socialmente útil», con el fin, como advierte NOGUERA FERRER, de «evitar la posibilidad de 'parasitismo' a la que la incondicionalidad total de la RB parecería dar pábulo»⁴⁷⁰, generando en los beneficiarios apatía y a la pérdida de la ambición hacia cambio y mejora de su situación.

La RBU o RB constituyen según TORRES MINOLDO, «una medida potencialmente transformadora, capaz de alterar la relación actualmente establecida entre la economía y la sociedad, es decir, entre el desarrollo de las fuerzas productivas y sus repercusiones sociales»⁴⁷¹.

En definitiva, la RB se caracteriza por ser «un ingreso pagado por el Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre (...). En menos palabras: una renta básica es una asignación monetaria pública incondicional a toda la población»⁴⁷². Como ya se ha apuntado, se trataría pues de una RB incondicional, que superaría a los programas de rentas mínimas con un carácter temporal y para cubrir las necesidades básicas. Esta incondicionalidad es la que ha comportado el debate más intenso entre los estudiosos del tema desde el punto de vista de su financiación y posibilidades del sistema de soportarlo económicamente, hasta el análisis desde los valores. Desde el punto de vista de la justicia social, tampoco sería defendible, más aún, sabiendo que el binomio necesidades-recursos está en franco desequilibrio y que por tanto se debe de fomentar una redistribución equitativa de los segundos.

Fruto de la crisis económica y social muchos son los cambios producidos en la sociedad española, que han tensionado, si cabe, aún más, el Estado del Bienestar, que ya se encontraba en franca decadencia como ya se argumentado. El sistema de protección social no aborda adecuadamente las situaciones de desigualdad, provocando así mayor marginación y exclusión social. Si sumamos a este panorama las políticas de recorte de gasto que han aplicado la mayoría de los países europeos para reducir el déficit, esto no ha hecho más que aumentar el problema, dado que las políticas sociales son algunas de las que más han sufrido esta merma en los recursos y dispositivos asistenciales.

La RBU volverá a situarse en la centralidad del debate político-económico con la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)) que establecerá las bases para la adopción de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270(INI)) que «pide a todos los Estados miembros que introduzcan regímenes de renta mínima adecuados, acompañados de medidas para favorecer la reincorporación al mercado de trabajo de todas las personas capaces de trabajar y de programas de educación

467. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, p. 110.

468. *Ibidem*.

469. 5 *Vid in totum*, ATKINSON, Anthony Barnes, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, ATKINSON, Anthony Barnes, «The Case for a Participation Income», *The Political Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 1996, pp. 67-70.

470. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, p. 110.

471. TORRES MINOLDO, María Sol, «La renta Universal. La centralidad de la relación salarial y el mercado de Trabajo como problemas», *Serie Documentos de Trabajo*, núm. 69, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, 2009, <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2069.pdf>.

472. RED RENTA BÁSICA, ¿Qué es la RB?, <http://www.redrentabasica.org/rb/que-es-la-rb/>.

y formación adaptados a la situación personal y familiar del beneficiario, con el fin de ayudar a las familias con ingresos insuficientes y permitirles que tengan un nivel de vida digno; hace hincapié en que esta renta mínima debe ser la última red de protección social y consistir en un apoyo financiero adecuado complementario a un acceso garantizado a servicios de calidad y a políticas activas de empleo, como el medio más eficaz para luchar contra la pobreza y garantizar una existencia digna a todos aquellos que no disponen de recursos suficientes; destaca, a este respecto, que el derecho a las ayudas sociales es un derecho fundamental y que los regímenes de renta mínima adecuados permiten a las personas vivir dignamente, favorecen su plena participación en la sociedad y garantizan su independencia a lo largo del ciclo de vida» (núm. 1). Y, es que, el gran «talón de Aquiles» del Estado Español, como a formación social situada en la periferia del sistema capitalista neoliberal europeo, es una economía, orientada sobre todo al turismo, generadora de subempleo estructural y de desempleo estacional.

En el mismo sentido, la Resolución núm. 2197, de 23 de enero de 2018, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa⁴⁷³ manifiesta que «*l'instauration d'un revenu de base pourrait garantir l'égalité des chances de tous plus efficacement que l'actuelle mosaïque de prestations, services et programmes sociaux*» (núm. 4), con el fin de respuesta a la dramática situación vivida fruto de la de la poscrisis y de las políticas de recortes y austeridad que en su gran mayoría habían aplicado los Estados miembros de la Unión Europea. Y es que «*une fois parvenus à une meilleure convergence des dispositions relatives à un revenu minimum vital en Europe, les pays pourraient travailler ensemble à l'adoption d'un régime européen commun et, au final, d'un mécanisme de revenu de base, ou de citoyenneté, plus souple. Faisons de cela notre objectif commun à long terme en aspirant à une société plus inclusive et juste, unie pour garantir la dignité et défendre des valeurs partagées*»⁴⁷⁴.

En definitiva, tanto el Parlamento Europeo, que constituye el fundamento democrático de la Unión Europea, como el Consejo de Europa que ha de velar por la defensa de la democracia y los derechos humanos, consideran la RM suficiente, es decir, la RBU, como una medida con la que se podría garantizar una vida digna a las ciudadanas y los ciudadanos más castigados por la crisis y por ende por las altas tasas de desempleo; atribuyéndole una suerte de capacidad taumaturgica para reconstruir los Estados del Bienestar en Europa. Ahora bien, el problema es que la Comisión Europea es una cara muy diferente de Europa: la Europa de los intereses y de los lobbies y el Consejo Europeo, no responde más que a los intereses de los Estados.

La coyuntura emergencia sanitaria provocada por la Covid-19, «obliga a pensar en esta pandemia como un 'analizador' de los graves problemas sociales y económicos —de carácter estructural— de España y de los efectos más dramáticos que la crisis hizo (y hará) emerger»⁴⁷⁵. Así, de la mano BRU MARTÍN y BASAGOITI RODRÍGUEZ, la combinación de estrategias para dar respuesta a los desafíos de presente y del futuro que se presenten en la post pandemia se debe basar, por un lado, en «el refuerzo de estado del Bienestar y las políticas sociales, que garanticen la cobertura de necesidades básicas y el acceso a los derechos fundamentales» y, por otro lado, en «la corrección e igualación de las condiciones económicas de partida de la población a través de una Renta Básica Universal, como instrumento de integración y participación social y por último, de reconocimiento y promoción de la organización comunitaria en los territorios, como soporte para la preservación de lo común, para la identificación de problemas y soluciones de forma consensuada y para la prevención y la cohesión social»⁴⁷⁶.

473. Vid. como antecedente, COUNCIL OF EUROPE, *Living in dignity in the 21st century Poverty and inequality in societies of human rights: the paradox of democracies*, Council of Europe, Strasbourg, febrero, 2013, pp. 197-203.

474. CATALFO, Nunzia, *Un revenu de citoyenneté de base, une idée que se défend*, Rapport núm. 14462, Commission des Questions Sociales, de la Santé et du Développement durable, Assemblée Parlementaire, Conseil de l'Europe, 5 de enero de 2018, núm. 56, p. 16.

475. BRU MARTÍN, Paloma, BASAGOITI RODRÍGUEZ, Manuel, «Coronavirus, estado de bienestar, renta básica y comunidad», *El Salto*, 14 de abril de 2020, <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/coronavirus-estado-de-bienestar-renta-basica-y-comunidad>.

476. *Ibidem*. Vid. FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio, «Primera Historia de la crisis del Coronavirus en España», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, pp. 12-22.

3. Las políticas públicas autonómicas en materia de Renta Básica

El principio de Estado social, contenido en el art. 9.2 de la Constitución española (CE), no sólo obliga a los poderes públicos a prestar servicios y adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social, sino, de forma mucho más amplia, a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo [...] sean reales y efectivas» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», con el fin de hacer efectivos los principios de la promoción del bienestar, la lucha por la igualdad y la consecución de una justicia distributiva, como bastiones del Estado del Bienestar, tal como señalan, EGÍO GARCÍA y MEDINA RUÍZ⁴⁷⁷.

El art. 148.1.20 CE establece que las CCAA son competentes en «materia de asistencia social»⁴⁷⁸, un título que pareciera ser más amplio que el de «servicios sociales»; pero que en cualquier caso supone que «la responsabilidad de las CCAA en la asunción de los servicios sociales y su carácter social, así como el principio de descentralización del poder, aproximando los servicios al ciudadano», para FORNS I FERNÁNDEZ⁴⁷⁹. En este marco, el establecimiento de una RB vinculada a la eliminación de las situaciones de pobreza o marginalidad social debe considerarse una prestación realizada en el marco de la asistencia social y los servicios sociales y, por tanto, competencia exclusiva de las CCAA. A pesar de ello, tal y como señala ARENAS VIRUEZ, el cambio conceptual de «asistencia social», por «servicios sociales» podría suponer una reducción del ámbito competencial, con «el riesgo de entender que se produce una disminución del ámbito de intervención autonómico se comprende desde el momento en que se parte de que en base al título competencial de Asistencia Social las CCAA han podido dispensar no sólo prestaciones en especie, sino también prestaciones económicas, tales como las RMI u otras prestaciones asistenciales complementarias»⁴⁸⁰.

Y, en otro sentido, ARROYO JIMÉNEZ, manifiesta que «la adopción de una RMI dirigida a corregir las situaciones de extrema menesterosidad social contribuiría a la satisfacción de este derecho [al llamado «mínimo existencial»] y, por lo tanto, del propio principio de Estado social. Por el contrario, la implantación de una RB no condicionada a que su beneficiario se encuentre en una situación como la descrita dejaría de estar objetivamente relacionada con el cumplimiento de ese mandato»⁴⁸¹. Y, en cuanto al ámbito competencial, afirma que «en la línea continua que une, como tipos ideales, la renta mínima de inserción [RMI] y la renta básica universal [RBU], la competencia del Estado central es más robusta a medida que nos alejamos de la primera [competencia de las CCAA] y nos acercamos a la segunda»⁴⁸². Un planteamiento que es muy discutible a la luz del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

477. EGÍO GARCÍA, Víctor María, MEDINA RUÍZ, Elvira, «Del paradigma funcionalista a la teoría del conflicto: Estado del Bienestar, agentes de orden y aliados del cambio en tiempos del Covid-19», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, p. 98.

478. *Vid.* MONEREO PÉREZ, José Luis, «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, vol. 1, núm. 100, 2009, pp. 295-320.

479. FORNS I FERNÁNDEZ, María Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la postcrisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *A&C. Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, núm.74, 2018, octubre - diciembre, p. 35.

480. ARENAS VIRUEZ, Margarita, «La cuestión competencial en materia de servicios sociales», *Temas laborales*, núm. 133, 2016, pp. 69-112, p. 78

481. ARROYO JIMÉNEZ, Luis, «Renta Básica y Constitución», *Agenda Pública. El País*, 22 de septiembre de 2018, <http://agenda-publica.elpais.com/renta-basica-y-constitucion/>

482. En este sentido, «frente a las RM, la incondicionalidad de la RB facilitaría la justificación constitucional de la acción del Estado. En primer lugar, la configuración de aquélla como el contenido de un derecho prestacional vinculado al libre desarrollo de la personalidad permitiría activar más fácilmente la competencia del Estado para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales [Art. 149.1. 1 CE]. En segundo término, la universalidad de la RB y su desvinculación respecto de la corrección de situaciones de pobreza abriría la puerta —cerrada en su día por el Constitucional en relación con la Ley de Dependencia— de la competencia del Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica [Art. 149.1. 13 CE], un título de perfiles borrosos que permite al Estado adoptar medidas de política económica en todo el territorio y que el Tribunal Constitucional utiliza con cierta generosidad». ARROYO JIMÉNEZ, Luis, *ibidem*.

Así, AGUADO I CUDOLÀ se refiere al Estado autonómico como el Estado social afirmando que «ha sido en gran medida el motor de la construcción del Estado del Bienestar y el desarrollo de los derechos sociales en España. Es preciso recordar el papel relevante que han tenido al respecto las CCAA, en ámbitos como los Servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad»⁴⁸³

En este marco, todas las CCAA, así como las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, disponen de una legislación específica reguladora de la RB, que presenta sus propias especificidades, que resulta interesante analizar. Nos acercaremos a las diecisiete leyes autonómicas, salvo a las ciudades autónomas, a través de trece variables en las que hemos fijado nuestra atención, que han de ayudarnos a dibujar la realidad del Estado Español en lo que se refiere a la normativa que garantiza una RB para sus ciudadanas y ciudadanos. Las variables destacadas se refieren a la iniciativa legislativa; la denominación; su definición; el mandato estatutario; el carácter universal, complementario y condicionado; la condición de derecho subjetivo; la duración, cuantía y el índice económico de referencia; los titulares del derecho en términos de residencia y la financiación.

3.1. Iniciativa legislativa

Tan sólo dos de las leyes autonómicas de RB son fruto de una Iniciativa Legislativa Popular (ILP), la catalana y la andaluza, en aplicación de lo dispuesto por sendas leyes, en referencia a la participación ciudadana en la iniciativa legislativa⁴⁸⁴ y al ejercicio de la soberanía popular, reconocida en los Estatutos de Autonomía (EA) respectivos.

En el caso de Cataluña, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular (LILP), determina en el art. 3 que ésta «se ejerce por medio de la presentación en la Mesa del Parlamento de una proposición de ley, con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50.000 personas». En el caso de Andalucía, se rebajó el número de firmas necesarias de 75.000 a 40.000, mediante el art. 6.1 de la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos.


Al final, en Cataluña la iniciativa legislativa se materializó con la aportación de 121.191 firmas y en Andalucía con más de 42.000 firmas. En ambos casos, fueron presentadas por plataformas en defensa de la Renta Básica⁴⁸⁵; así pues, son el fruto exitoso de la movilización de la ciudadanía y de su capacidad de influir en el legislador, que se recoge los ordenamientos jurídicos catalán y andaluz, así como en el español.

483. AGUADO I CUDOLÀ, «El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, p. 47.

484. Cataluña recoge expresamente en el preámbulo de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la Iniciativa Legislativa Popular, que «La participación ciudadana es una pieza clave en el funcionamiento del sistema democrático. La soberanía popular se ejerce mediante los diferentes canales de participación establecidos por la CE, el EC y la legislación de régimen local, tanto la estatal como la autonómica». Así mismo lo hace la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, de Andalucía.

485. En el caso andaluz, la ILP fue presentada en 2015 por la Plataforma Ciudadana «Por una Renta Básica de Inclusión en Andalucía» en el Parlamento de Andalucía. Y en el caso catalán, la ILP no sólo recoge las firmas de la ciudadanía; sino que a ellas se suman 76 entidades que la apoyaron la Renta Garantida de Ciudadanía (RGC), entre ellas la Xarxa Renda Bàsica, Xarxa de Lluita pels Drets Socials, USOC, UGT, CCOO, Moviment 15M, Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, Observatori DESC, Assemblea de Treballadores/s aturades/ats de Barcelona, Assembles Ciutadanes Constituents, Assemblees pels Drets Socials, Associacions i Federacions de Veïnes i Veïns, Campaña per una banca pública ètica i social, Col·legi de Treball Social de Catalunya i Col·legi d'Educadors i Educadores Socials de Catalunya, ECAS, Església Plural, Cristians pel Socialisme, algunos partidos políticos como la CUP, ERC, EUiA, ICV, PSC, PCC y 52 ayuntamientos.

3.2. Denominación

Muchas son las formas cómo el legislador autonómico ha denominado a la RB; aunque a pesar de la terminología, existen algunas coincidencias de concepto entre ellas. Así, el término «mínimo/a» aparece en tres  A, Andalucía⁴⁸⁶ y Madrid⁴⁸⁷, bajo la denominación de «Renta Mínima de Inserción».

RM, para STUNDING, «a menudo refiere a programas condicionados, donde el Estado presuntamente garantiza a los pobres algunos ingresos si estos son capaces de demostrar que son pobres y «se merecen» ese dinero de alguna manera»⁴⁸⁸. La utilización del adjetivo «mínimo/a» reduce en mucho las expectativas que se habían generado cuándo se iniciaba el debate sobre la RB y con anterioridad, sobre la RU. La imposibilidad de financiar una RU para todos los ciudadanos y ciudadanas por el hecho de serlo y el debate sobre su conveniencia en relación a las posibles consecuencias nocivas, en tanto que podrían generar personas sin ambición de cambio o de mejora, ha llevado a renunciar al concepto de «universalidad» y en algunos casos se evidencia ya en su denominación, al abandonarse RU.

Otras CCAA han sido más ambiciosas e incorporan los términos «renta garantizada», como es el caso de Castilla y León⁴⁸⁹, Cataluña⁴⁹⁰, Islas Baleares⁴⁹¹, Navarra⁴⁹² y País Vasco⁴⁹³. La denominación utilizada en las dos primeras es «Renta Garantizada de Ciudadanía» (RGC) y «Renta Social Garantizada», «Renta Garantizada» y «Renta Garantizada de Ingresos», en el caso de las otras tres, respectivamente. La RGC catalana y castellanoleonesa, para SASTRE FERNÁNDEZ, tiene «naturaleza de prestación social, lo que la diferencia y separa nítidamente de las medidas de atención social que han de ser activadas desde otros sistemas y regímenes protectores. Entronca con la Red Prestacional que ya existe en nuestro Sistema de Acción Social y Servicios Sociales, con el carácter de nivel básico de protección»⁴⁹⁴, con lo que con esta definición se distancia claramente de los Programas de RM, que necesariamente vinculan a los beneficiarios a un proyecto individual de inserción.

A Castilla y León y a Cataluña, se suma La Rioja⁴⁹⁵, al incluir el término «ciudadanía» en su denominación, con el objeto de dignificar aún más a las personas beneficiarias de dicha renta, resaltando su condición política, que no jurídica, de ciudadanas y ciudadanos. Otros términos que se repiten en las denominaciones son «inserción», «inclusión» e «integración social»; así, en Andalucía —«Renta Mínima de Inserción Social»—, Aragón —«Ingreso Aragonés de Inserción»—⁴⁹⁶, Extremadura —«Renta Básica Extremeña de Inserción»—⁴⁹⁷, Galicia —«Renta de Inclusión Social»—⁴⁹⁸, Canarias —«Prestación Canaria de Inserción»—⁴⁹⁹, Madrid —«Renta Mínima de Inserción»—, Murcia —«Ren-

486. Art.1.1 del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (Decreto-ley andaluz 3/2017).

487. Art.1.1 de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (Ley madrileña 15/2001).

488. STUNDING, Guy, *La Renta Básica. Un derecho para todos y para siempre*, Pasado & Presente, Barcelona, 2018, p. 26.

489. Art.1 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León (Ley castellano-leonesa 7/2010).

490. Art.1 de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (LRGC).

491. Art. 1 de la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada (Ley balear 5/2016).

492. Art.1.1 de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada (Ley Foral 15/2016).

493. Art.6.1 de la Ley 18/2008 de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos para la Inclusión Social (Ley vasca 18/2008).

494. SASTRE FERNÁNDEZ, María, *op. cit.*, p. 142.

495. Art. 1 De la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja (Ley riojana 4/2017).

496. Art. 1 de la Ley 1/1993, de 19 de febrero de medidas básicas de Inserción y Normalización Social (Ley aragonesa 1/1993).

497. Art. 1 de la Ley 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción (Ley extremeña 9/2014).

498. Art.1.2 de la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia (Ley gallega 10/2013).

499. Art. 1 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (Ley canaria 1/2007).

ta Básica de Inserción»⁵⁰⁰— y Valencia —«Renta Valenciana de Inclusión»—⁵⁰¹. El concepto de «inserción» va íntimamente ligado a la necesidad de encontrar un lugar en el sistema social; la inclusión supone que se parte de una situación anterior de riesgo de exclusión, o de exclusión por tanto de vulnerabilidad que requerirá activar las acciones dirigidas a conseguir la participación plena en la vida social, económica y cultural de una sociedad; así mismo, la integración requiere una adaptación cultural que comportará un ajuste mutuo de diferentes grupos y personas.

Aunque nos estamos refiriendo a la RB, algunas de las CCAA a la hora de denominarla han renunciado al concepto de «renta» para incorporar otros como «prestación», «ingreso» o incluso «salario social», como es el caso de las Canarias —«Prestación Canaria de Inserción»—, Aragón —«Ingreso Aragonés de Inserción»— y Asturias —«Salario Social Básico»⁵⁰²—. En este sentido, una prestación podría ser cualquier actuación, intervención técnica, programa, ayuda tecnológica o económica que tiene por objeto asegurar el derecho a una vida digna a las personas y durante toda su vida. Un ingreso, una entrada de dinero o un salario social, en el caso asturiano, definido como «el que concede el Estado a personas sin ingresos para atender a sus necesidades primarias»⁵⁰³. Ahora bien, la denominación de salario social no parece la más apropiada para IGLESIAS FERNÁNDEZ *et al.*; puesto que «el salario es un ingreso que una persona asalariada percibe por la venta de una mercancía, por una contraprestación en términos de fuerza de trabajo; es decir, vende al capitalista sus derechos de propiedad por un tiempo determinado. Si el salario implica siempre una contraprestación individual, el salario social tendría que suponer una contraprestación también de carácter social. Dado que una de las características esenciales de la RB es la incondicionalidad, la no-contraprestación laboral de ningún tipo, el concepto de salario (individual o social) se desaconseja por sí solo».⁵⁰⁴ Si bien es cierto que hay el deber de una contraprestación laboral ligada a la RB, si se consignan en la mayoría de ellas unas obligaciones para los beneficiarios, como la necesidad de suscribir algún tipo de plan individualizado de inserción personal, social o/y laboral.

Así pues, todas las CCAA —excepto las ya citadas Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha y Asturias— utilizan el término «renta» en sus denominaciones: entendida como un ingreso o un beneficio económico, se justifica por su origen financiero y que corresponde a una parte del beneficio del sistema productivo. En palabras de SEGÚN TORRES MINOLDO, «puede ser considerada una renta individual que corresponde a toda persona en concepto de su participación de un patrimonio social».⁵⁰⁵

Y, finalmente, sólo dos CCAA incluyen conjuntamente los conceptos «renta» y «básica» en su denominaciones, a saber, Cantabria —«Renta Social Básica»⁵⁰⁶—; Extremadura —«Renta Básica Extremeña de Ciudadanía»— y Castilla-La Mancha —«Ingreso Mínimo de Solidaridad»—. En este sentido, el adjetivo «básico/a» podría remitir a la idea de una suma de dinero suficiente para cubrir las necesidades básicas de una persona. Según STUNDING, la denominación de RB tiene «la virtud de su simplicidad y su familiaridad. Es diferente a RM, un término que a menudo refiere a programas condicionados, donde el Estado presuntamente garantiza a los pobres algunos ingresos si estos son capaces de demostrar que son pobres y ‘se merecen’ ese dinero de alguna manera»⁵⁰⁷.

500. Art. 1.1 de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley murciana 3/2007).

501. Art. 1 de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de la renta valenciana de inclusión (Ley valenciana 19/2017).

502. Art. 1 a) de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico (Ley asturiana 4/2005).

503. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, RAE.es, Madrid, 2019, <https://dle.rae.es/salario?m=form#Cu1TiWt>.

504. IGLESIAS FERNÁNDEZ, José, BUSQUETA FRANCO, Josep Manel, SÁEZ BAYONA, Manolo, *Todo sobre la Renta Básica. Introducción a los principios, conceptos, teorías y argumentos*, Virus editorial, Barcelona, 2001, p. 53.

505. TORRES MINOLDO, Sol, *op. cit.*

506. Art. 27.1.B) 1. 1º de la Ley 2/2007 de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales (Ley cántabra 2/2007).

507. STUNDING, Guy, *op. cit.*, p. 26.

3.3. Conceptualización

En la conceptualización contenida en las diferentes leyes autonómicas de RB se expresa en muchos casos la finalidad misma; así como sus características. Si en algo coinciden todas ellas, es en que se trata de una «prestación económica», que algunas CCAA describen como una «prestación social de naturaleza económica y percepción periódica»⁵⁰⁸. Este redactado es idéntico en Castilla-La Mancha⁵⁰⁹, Castilla y León⁵¹⁰, Cataluña, Extremadura⁵¹¹, La Rioja⁵¹², Navarra⁵¹³ y País Vasco⁵¹⁴. Si bien en otras no aparece el concepto de «prestación de carácter periódico», aunque cuando se analice la duración de la RB se observará como todas las CCAA hacen referencia, no sólo al tiempo total durante el que se puede percibir la RB, sino también a la periodicidad.

Un concepto a destacar es el de «prestación garantizada» relacionado con la RB. Así podemos observarlo en las definiciones de Andalucía⁵¹⁵, Aragón⁵¹⁶, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares⁵¹⁷ y Navarra, en las que cabe subrayar que su carácter garantista hace posible concebir la RB como un derecho exigible por las ciudadanas y los ciudadanos, en la misma línea que para muchos lo son cualquiera de los derechos sociales reconocidos, como el de acceso a los servicios sociales, por ejemplo.

En la mayoría de CCAA en las conceptualizaciones, se hace referencia a la situación de necesidad, de situaciones de vulnerabilidad, de marginación, de desigualdad, de precariedad económica o de exclusión social, para determinar de la totalidad de la que se parte y que justifica el desarrollo de la Ley para garantizar la RB a todas las ciudadanas y todos los ciudadanos que la necesiten. Así mismo, en la casi totalidad de las leyes se concreta una finalidad clara, la de cubrir las necesidades básicas o disponer de los recursos mínimos de subsistencia —Andalucía⁵¹⁸, Aragón⁵¹⁹, Asturias⁵²⁰, Cantabria, Castilla-La Mancha⁵²¹, Cataluña⁵²², Extremadura⁵²³, Galicia⁵²⁴, Islas Baleares⁵²⁵, Canarias⁵²⁶, La Rioja⁵²⁷,

508. A modo de ejemplo, el art. 2.1 de la Ley catalana 14/2017, dispone que: «La renta garantizada de ciudadanía se una prestación social de naturaleza económica y percepción periódica que se configura como una prestación garantizada de derecho subjetivo y que tiene como finalidad desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento y superar las condiciones que le han llevado a necesitar esta prestación».

509. Art. 38.1 a) de la Ley castellano-manchega 14/2010.

510. Art. 4.1 de la Ley castellano-leonesa 7/2010.

511. Art. 3 de la Ley extremeña 9/2014.

512. Art. 3.2 de la Ley riojana 4/2017.

513. Art. 1.3 de la Ley Foral 15/2016.

514. Art. 11 de la Ley vasca 18/2008.

515. El art. 1.1 del Decreto-ley andaluz 3/2017, define la Renta Mínima de Inserción Social como «la prestación económica garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social».

516. Art. 4.1 del Decreto-ley andaluz 3/2017.

517. Art. 1 de la Ley balear 5/2016.

518. Andalucía, «erradicar la marginación y la desigualdad y luchar contra la exclusión social» (art. 4.1 del Decreto-ley andaluz 3/2017).

519. Aragón, «la plena integración social y laboral de sus destinatarios» (art. 2 de la Ley aragonesa 1/1993).

520. Asturias, «dirigida a las personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente» (art.3.1 de la Ley asturiana 4/2005).

521. Cantabria (art. 28.1 de la Ley cántabra 2/2007) y Castilla-La Mancha (art.38.1 a) de la Ley castellano-manchega 14/2010.), «proporcionar los medios necesarios para el ejercicio efectivo del derecho a la incorporación a la comunidad».

522. Cataluña, «desarrollar la promoción de la persona y su empoderamiento y superar las condiciones que le han llevado a necesitar esta prestación» (art. 2.1 de la Ley catalana 14/2017).

523. Extremadura, «dirigida a garantizar la cobertura de las necesidades básicas de sus beneficiarios» (art.3 de la Ley extremeña 9/2014.).

524. Galicia, «alcanzar progresivamente su autonomía e integración social y laboral» (art. 6.1 de la Ley gallega 10/2013).

525. Islas Baleares, «tiene por objeto regular la renta social garantizada de las Illes Balears como prestación periódica dirigida a situaciones de vulnerabilidad económica y a la cobertura de los gastos básicos de las personas, familias u otros núcleos de convivencia que se encuentren en situación de pobreza» (art.1 de la Ley balear 5/2016).

526. Canarias, «cuya finalidad es ofrecer cobertura a las necesidades básicas» (art.1 a) de la Ley canaria 1/2007).

527. La Rioja, «proporcionarles los medios necesarios para su incorporación social y, en su caso, laboral» (art.3.2 de la Ley riojana 4/2017).

Madrid⁵²⁸, Murcia⁵²⁹, País Vasco⁵³⁰ y Valencia⁵³¹—. Y en algunas de éstas y en otras, además se incorporan objetivos más ambiciosos que han de perseguir las RB.

En definitiva, podemos observar como la voluntad política expresada en las definiciones de RB de las CCAA del Estado Español pretende que esta prestación, por una parte, ayude a cubrir las necesidades básicas y, a su vez, permita vincularse a programas de mejora que haga de las ciudadanas y los ciudadanos personas autónomas, auto determinadas, empoderadas y, por tanto, capacitadas para afrontar sus proyectos vitales y dar respuesta a las necesidades que habrán de afrontar en el futuro. Ciertamente, se puede afirmar a pies juntillas, que el legislador autonómico pone en el centro a la persona para hacerla sujeto activo de su propia transformación.

3.4. Mandato estatutario

Algunos EA disponen la obligación de regular a través de ley la creación de una RB, lo que resulta especialmente relevante, puesto que el art. 147 CE los configura como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico». El reconocimiento de esta obligación expresa la voluntad política de articular con claridad y garantía este instrumento jurídico y económico para el pleno ejercicio de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos en dignidad. Así, sólo una tercera parte incluye en su articulado la necesidad de activar la RB, a saber, Cataluña⁵³², Islas Baleares⁵³³, Andalucía⁵³⁴, Aragón⁵³⁵, Castilla y León⁵³⁶ y Canarias⁵³⁷.

Todas las CCAA que recogen en sus EA la obligación de garantizar una RB para sus ciudadanas y ciudadanos, incluyen por supuesto este mandato estatutario en las leyes de la RB en sus preámbulos, exposiciones de motivos o disposiciones generales.

528. Madrid, «finalidad satisfacer las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil» (art.3 de la Ley madrileña 15/2001).

529. Murcia, «tiene por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil» (art.3.1 de la Ley murciana 3/2007).

530. País Vasco, «fomentar el proceso de inclusión social» (art. 11 de la Ley vasca 18/2008).

531. Valencia, «combatir la exclusión y la vulnerabilidad social, así como facilitar el acceso a la educación, la sanidad, la vivienda, el deporte, la cultura, y a los servicios de empleo y formación en igualdad de oportunidades» (art. 7 de la Ley valenciana 19/2017).

532. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 24.3, «Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen».

533. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, art. 21, «A fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, los poderes de las Illes Balears garantizan el derecho de los ciudadanos de las Illes Balears en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta mínima de inserción en los términos previstos en la ley».

534. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 23.2, «Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley».

535. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 23.1, «Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por la ley».

536. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, art. 13.9, «Derecho a una renta garantizada de ciudadanía. Los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía. El ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de esta prestación. Los poderes públicos promoverán la integración social de estas personas en situación de exclusión».

537. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 24.1, «Las personas que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes».

3.5. Universalidad

El carácter universal de la RB es predicable de todas las CCAA y, por tanto de todo el Estado Español⁵³⁸, dado que garantizan su acceso a todas las personas que reúnen los requisitos exigidos; aunque se debe distinguir entre las que lo explicitan en su articulado y las que aun no haciéndolo sí reconocen el acceso a todo aquel que, como hemos dicho, reúna los requisitos prescritos. Las CCAA que recogen el concepto «universal» entre las características de la RB son tan sólo cinco: Castilla-La Mancha⁵³⁹, Castilla y León⁵⁴⁰, Cataluña⁵⁴¹, Navarra⁵⁴² y País Vasco⁵⁴³.

El carácter universal de la RB, es uno de los aspectos más controvertidos del régimen jurídico de la RB, así pues, para SANZO GONZÁLEZ, «se presenta como un derecho universal, teniendo acceso al mismo todos los miembros de pleno derecho de la comunidad política»⁵⁴⁴. Lo que podría significar que cualquier individuo residente en la CCAA tendría derecho a la misma, sin para ello tener que acreditar que sufre una situación socioeconómica que lo justificase. O, para otros, supondría la necesidad de cumplir con los requisitos de necesidad económica, precarización, desempleo, etc. que requiera la RB para poder solicitada. En este mismo sentido GARCÍA MORENO, reflexiona sobre la relación del concepto universalidad con los modelos de Estados del Bienestar de otros países europeos. Así pues, asegura que «el modelo aplicado a los países nórdicos es un modelo de naturaleza universal, por tanto, accesible a todos los que lo necesiten sin limitación de renta. Se financia a través de los impuestos generales y locales y contempla el copago en función del nivel de renta de la persona que necesite la atención personal. Las prestaciones sociales son, en gran medida, servicios comunitarios y especializados, presentando los primeros una tasa de cobertura elevada, la más alta de los países de la Unión Europea»⁵⁴⁵.

3.6. Condicionidad

Muchas de las RB están condicionadas a suscribir algún tipo de obligación de participación en actividades de inserción personal, social o laboral; con lo que la percepción de la RB comporta necesariamente una contraprestación o condición por parte del beneficiario. La denominación que reciben los diferentes instrumentos de intervención a los que debe vincularse el beneficiario de la RB como contraprestación es diverso, dependiendo de cada Comunidad Autónoma (CA)⁵⁴⁶.

538. En este sentido GARCÍA MORENO, reflexiona sobre la relación del concepto universalidad con los modelos de Estados del Bienestar de otros países europeos. Así pues, asegura que «el modelo aplicado a los países nórdicos es un modelo de naturaleza universal, por tanto, accesible a todos los que lo necesiten sin limitación de renta. Se financia a través de los impuestos generales y locales y contempla el copago en función del nivel de renta de la persona que necesite la atención personal. Las prestaciones sociales son, en gran medida, servicios comunitarios y especializados, presentando los primeros una tasa de cobertura elevada, la más alta de los países de la Unión Europea». GARCÍA MORENO, Cristina, «El Estado del Bienestar ante los viejos problemas y las nuevas necesidades», en RODRÍGUEZ MONGE, Ángel, RAYA LOZANO, Enrique (coord.), *Una Europa social y plural. Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social*, 2021, p. 71.

539. Castilla-La Mancha, art. 1, sobre el objeto de la Ley 14/2010.

540. Castilla y León, principios informadores de la Ley 7/2010.

541. Cataluña, principios de la LRGC recogidos en el Preámbulo.

542. Navarra, exposición de motivos de la Ley Foral 15/2016.

543. País Vasco, principios básicos de la Ley 18/2008.

544. SANZO GONZÁLEZ, Luis, «La introducción de la renta básica en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, p. 132.

545. GARCÍA MORENO, Cristina, «El Estado del Bienestar ante los viejos problemas y las nuevas necesidades», en RODRÍGUEZ MONGE, Ángel y RAYA LOZANO, Enrique (coord.), *Una Europa social y plural. Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social*, 2021, p. 71.

546. Así, en Andalucía, «Plan de Inclusión Sociolaboral» (art. 101 y 2 del Decreto-ley 3/2017); Aragón (art. 6 y art. 16.4 de la Ley 1/1993), Castilla y León (art. 13 de la Ley 7/2010), Extremadura (art.7.1 de la Ley 9/2014), La Rioja (art. 3.5 de la Ley 4/2017), Madrid (art. 12 f) de la Ley 15/2001), Murcia (art. 12 d) de la Ley 3/2007), «Plan, Programa o Proyecto Individualizado de Inserción»; Asturias, «Programa Personalizado de Incorporación Social» (art. 11 d) de la Ley 4/2005); Cantabria, «Convenio de Incorporación

Ahora bien, hay algunas excepciones destacables como es el caso de Valencia porque, aunque condicionada, dispone de diferentes fórmulas de contraprestación. De ahí que el art. 14 de la Ley valenciana 19/2017 establece como obligaciones de las personas titulares y beneficiarias de la RB: «h) Participar en el proyecto de intervención social y educativo familiar establecido a partir de la declaración de la situación de riesgo del menor, i) Participar en el plan individualizado de protección o, en su caso, en el programa de reintegración familiar».

En la senda de la excepcionalidad, hallamos así mismo a Cataluña que dispone de dos modalidades de RGC, una condicionada y otra no condicionada, tal como se prevé en el art. 2 de la Ley catalana 14/2017: «a) Una prestación garantizada, no condicionada, sujeta a los requisitos establecidos por la presente ley. b) Una prestación complementaria de activación e inserción, condicionada al compromiso de elaborar, y, en su caso, seguir, un plan de inclusión social o de inserción laboral, que tiene la finalidad de superar las condiciones que han llevado a necesitar la prestación y, por lo tanto, dejar la renta garantizada de ciudadanía». En este sentido debemos poner en valor el papel de los profesionales del Trabajo Social que acompañan el proceso de transformación social de los ciudadanos que se acojan a esta segunda modalidad y que para ANLEU HERNÁNDEZ «resulta fundamental comprender que la incorporación de una perspectiva más resiliente en los procesos de intervención de los trabajadores sociales no significa trasladar a los usuarios la responsabilidad de su propia superación. Se trata, por un lado, de aprovechar los recursos resilientes existentes en las personas y en el ambiente y, por el otro, de fomentar en las instituciones sociales una nueva mirada sobre la intervención»⁵⁴⁷. Desde esta perspectiva sí podemos afirmar que resulta útil la posibilidad de ejercer su libertad y por tanto de este que tienen en Cataluña los ciudadanos.

Un caso singular es el de las Islas Baleares, en el que sólo existe la modalidad de RB no condicionada que «se articula como una prestación económica no condicionada a la obligación de participar en actividades de inserción social o laboral, sin perjuicio del derecho de las personas beneficiarias de la renta a participar en ellas», así de claro lo expresa el legislador en el art. 2.f) de la Ley balear 5/2016.

La incondicionalidad o no de la RB se halla en el centro del debate, para STUNDING, supondría que «no habría condiciones *de comportamiento* que exigiesen a la gente comportarse de cierta forma y no de otra, por ejemplo, aceptando empleos o determinados tipos de empleos, o teniendo que estar dispuestos a hacerlo, de cara a ser aptos para recibir la renta básica. Esto es lo que tanto sus defensores como sus críticos quieren decir normalmente cuando se refieren a la renta básica como un pago ‘incondicional’»⁵⁴⁸. RALLO JULIÁN, entre otros, que afirma que la RB «es una transferencia estatal de recursos que tiene un carácter universal e incondicional: todos los ciudadanos la cobran por el hecho de ser ciudadanos y con independencia de sus circunstancias particulares»⁵⁴⁹. Y, para RAVENTÓS PAÑELLA y RAVENTÓS PANYELLA, «no estará condicionada a ningún tipo de actividad de inserción laboral o social, sin perjuicio del derecho de las personas titulares de participar y en ningún caso se puede condicionar a razones de carácter presupuestario»⁵⁵⁰.

Social» (art. 31.1 de la Ley 2/2007); Castilla-La Mancha, «Proceso de mejora de la autonomía personal e integración social» (art. 8.3 a) de la ley 14/2010); Galicia, «Proyecto de Integración Social» (art. 19.1 y 2 de la Ley 10/2013); Canarias y Navarra, actividades de inserción o de inserción sociolaboral (art. 2.2 de la Ley 1/2007 y art. 18 d) de la Ley foral 1572016, respectivamente) y País Vasco, aceptación de un empleo o una mejora en las condiciones de trabajo que pudiera conllevar un aumento del nivel de ingreso (art. 19 de la Ley 18/2008).

547. ANLEU HERNÁNDEZ, Claudia María, «La aplicación de la perspectiva resiliente en el trabajo social con inmigrantes latinoamericanas en Tarragona. Una mirada crítica», *Pedagogia i Treball Social. Revista de ciències socials aplicades*, vol.6, núm. 1, 2017, p. 64.

548. STUNDING, Guy, *op. cit.*, p. 16.

549. RALLO JULIÁN, Juan Ramón, *Contra la Renta Básica. Porque la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2015, p. 16.

550. RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, RAVENTÓS PANYELLA, Sergi, «La renta garantizada de ciudadanía y la renta básica», en DOMÈNECH FIGUERAS, Antoni (ed.), *Renta Básica Ciudadana SP*, Editorial Sin Permiso, 2013, p. 9.

En conclusió, con la excepció de las Islas Baleares, todas las CCAA articulan programas de mejora que necesariamente han de suscribir aquellos ciudadanos que deseen beneficiarse de la RB. Programas que definen por tanto unas obligaciones que debe de cumplir el titular de la prestación y que, a su vez, serán objeto de supervisión por parte de la Administración autonómica.

3.7. Complementariedad

Con carácter general todas las RB de las diferentes CCAA tienen un carácter complementario, por tanto, es posible sumar otro tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona titular hasta el importe máximo que corresponda percibir en concepto de RB, determinado para cada CA. A modo de ejemplo, Cataluña en el art. 4.1 de la Ley catalana 14/2017 explicita que la RGC «es compatible y complementaria con las rentas del trabajo a tiempo parcial, cuando los ingresos sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña». Se viene a refrendar así, la idea de una RB que ya en su definición subraya que se trata de una prestación económica que ha de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas, por tanto, no debiera de escatimar posibilidades económicas a los beneficiarios de la misma.

Ciertamente el debate sobre el carácter complementario de la RB también es muy nutrido, entre otros, MORENO MÁRQUEZ asegura que «la prestación complementará los ingresos que tuvieran los destinatarios (con algunas excepciones) si no alcanzan la cuantía de la renta en el importe que, en su caso, corresponda»⁵⁵¹.

Como se examinará posteriormente, las cuantías de las RB en trece de las diecisiete CCAA no superan los 490 € mensuales y, por tanto, no alcanzan los 950 € del sueldo Mínimo Interprofesional (SMI), es del todo congruente que la RB tenga un carácter complementario⁵⁵². Unas cantidades que, sin duda, están muy por debajo de lo deseable y que ciertamente no garantizan en términos de dignidad de la persona, más que la mera subsistencia.

3.8. Derecho subjetivo

Entendiendo por derecho subjetivo aquella facultad que se le reconoce a una persona para exigir a la administración una acción concreta en el ejercicio de un derecho preexistente, y habiendo podido comprobar que todas las CCAA reconocen el derecho de acceso a la RB siempre que se cumpla con los requisitos establecidos por ley, se deduce la universalidad de tal prestación, y por tanto su exigibilidad⁵⁵³. De ahí, que se pueda concluir, aunque no sea manera explícita, que todas las CCAA reconocen su carácter de derecho subjetivo para todas las personas⁵⁵⁴.

Para RAVENTÓS PAÑELLA y RAVENTÓS PANYELLA el carácter de derecho subjetivo de la RB se relaciona, entre otras cuestiones, con la financiación de la prestación y, especialmente, con no estar al albur de las disponibilidades presupuestarias, en ese sentido creen que la RM en contraposición con las clásicas RMI han conseguido «recuperar un derecho subjetivo y no arbitrario o a disposición de presupuesto»⁵⁵⁵. Ciertamente como veremos más adelante todas las RB se financian a través de los

551. MORENO MÁRQUEZ, Gorka, *op. cit.*, p. 118.

552. La cuantía de la RB individual es la mitad del SMI para la mayoría de las CCAA, como es el caso de Madrid —400 €—; Canarias —403,38 €—; Andalucía —419,51 €—; Cantabria, Murcia, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y La Rioja —430,27 €—; Asturias —442,96 €—; Islas Baleares —457,31 €— y Castilla-La Mancha —468 €—.

553. *Vid.* MARTÍNEZ MORAS, Juan Martín, *El servicio social como derecho social*, EDULP, Buenos Aires, 2017.

554. RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, RAVENTÓS PANYELLA, Sergi, *op. cit.*, p. 9.

555. *Ibidem*, p. 11.

presupuestos generales de las CCAA, mediante partidas que, si es necesario, se suplementa para hacer frente al gasto derivado de la totalidad de RB reconocidas.

Es tal la aceptación de la conceptualización de la RB como derecho subjetivo, que trece CCAA así lo determinan en el articulado de sus respectivas leyes. Así pues, Andalucía⁵⁵⁶, Cantabria⁵⁵⁷, Castilla-La Mancha⁵⁵⁸, Castilla y León⁵⁵⁹, Cataluña⁵⁶⁰, Extremadura⁵⁶¹, Galicia⁵⁶², Islas Baleares⁵⁶³, La Rioja⁵⁶⁴, Murcia⁵⁶⁵, Navarra⁵⁶⁶, País Vasco⁵⁶⁷ y Valencia⁵⁶⁸ se refieren a la RB como un derecho subjetivo «ejecutable» y «exigible». Aunque Aragón, Asturias, Canarias y Madrid no recogen el concepto, sí reconocen su exigibilidad, siempre que se reúnan los requisitos marcados por las leyes de RB respectivas. De tal modo se puede concluir que el derecho subjetivo, aunque no explicitado en algunos supuestos, sigue estando reconocido.

3.9. Titularidad

Los periodos de residencia que se exigen para poder solicitar la RB tienen relación con la duración de la prestación, que en la mayoría de supuestos es ilimitada, o hasta que se supere la situación que motivó su concesión. Es por ello, que todas las CCAA exigen periodos más o menos largos para ejercer un cierto control sobre lo que viene en llamar CARRIZOSA PRIETO el «indeseable efecto llamada». Así pues, los periodos largos de residencia que garantizan la vinculación con el territorio; así como, el respeto por los tratados de la Unión Europea y los convenios con la Seguridad Social aplicables a terceros Estados, resultan imprescindibles⁵⁶⁹.

Así pues, en relación a la necesidad de ser residente y estar empadronado en la CA dónde se haya de solicitar la RB, observamos que los requisitos en cuanto a la variable temporal resultan bastante coincidentes en la mayoría de las CCAA, entre los 6 y los 24 meses. En todos los casos se requiere estar empadronado en algún municipio de la CA, con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.

Asturias y Castilla-La Mancha exigen la residencia en la CA, pero no concretan el tiempo requerido para solicitar la prestación. En el caso de Asturias, resulta interesante la clasificación que hace la Ley, entre las personas que pertenecen a los estados miembros de la Unión Europea y los que no, aunque no se les exigen requisitos distintos⁵⁷⁰. Castilla-La Mancha hace una excepción y no exige residencia para todas aquellas personas que se encuentren en situación de emergencia social⁵⁷¹.

556. Art. 42.1 del Decreto-ley andaluz 3/2017.

557. Art. 4.1 y art. 26.33 de la Ley cántabra 2/2007.

558. Art. 1. d) de la Ley castellano-manchega 14/2010.

559. Art. 1 de la Ley castellano-leonesa 7/2010.

560. Art. 22 de la Ley catalana 14/2017.

561. Art. 1 de la Ley extremeña 9/2014.

562. Art. 6.2 de la Ley gallega 10/2013.

563. Art. 2.b de la Ley balear 5/2016.

564. Art. 3.1 de la Ley riojana 4/2017.

565. Art. 1.1 de la Ley murciana 3/2007.

566. Exposición de motivos, apartado II.6 de la Ley Foral 15/2016.

567. Art. 12 de la Ley vasca 18/2008.

568. Art. 7 de la Ley valenciana 19/2017.

569. *Id.* CARRIZOSA PRIETO, Esther, «Hacia la articulación de una renta básica de ciudadanía en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 192, pp. 203-242.

570. Art. 7 de la Ley asturiana 4/2015, «1a) Ser nacionales de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en cualquiera de los concejos de Asturias o transeúntes en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, atendiendo siempre las situaciones de emergencia social. b) Quienes no siendo nacionales de ningún estado miembro de la Unión Europea se encuentren en el Principado de Asturias, así como los refugiados y apátridas».

571. Art. 2.1 de la Ley castellano-manchega 14/2010, «a) Todas las personas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. acreditará mediante la tarjeta social o en su defecto acreditación del empadronamiento en un municipio de la Región. c) Las personas no residentes que se encuentren en situación de urgencia social».

Galícia⁵⁷² es la CA que presenta la menor exigència temporal, con tan sólo 6 meses de residencia para poder solicitar la RB. El común de las CCAA exigen un mínimo de un año de residencia; así, Andalucía⁵⁷³, Aragón⁵⁷⁴, Cantabria⁵⁷⁵, Castilla y León⁵⁷⁶, Extremadura⁵⁷⁷, Madrid⁵⁷⁸, Murcia⁵⁷⁹, País Vasco⁵⁸⁰, Valencia⁵⁸¹ y Navarra⁵⁸², pero sólo en el caso de familias que pudieran acreditar la presencia de miembros dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65%, a todos los demás se les aplica también el requisito de dos años de residencia. Cabe decir que la mayoría de las CCAA hacen excepciones para casuísticas bien determinadas en relación al tiempo de residencia. Sin duda la más explícita de todas, es Andalucía⁵⁸³, que tiene en cuenta situaciones de violencia machista, de trata, emigrante andaluz retornado, refugiado, persona sin techo etc.

Cataluña⁵⁸⁴ y Navarra⁵⁸⁵ como regla general, recogen en su articulado la necesidad de 24 meses de residencia; por tanto, son más exigentes que las anteriores CCAA, duplicando así el tiempo requerido para poder presentar la solicitud.

Parece ser que el carácter insular de Baleares⁵⁸⁶ y Canarias⁵⁸⁷ hace que planteen mayor singularidad en los requisitos de residencia, siendo a la vez las más exigentes de todas. En ambos casos el período mínimo de residencia ininterrumpida en algún municipio de la CA ha de ser de tres años. Así pues, triplican el periodo que exigen la mayoría del resto de las CCAA.

572. Art. 12. a) de la Ley gallega 10/2013.

573. Art. 7.1. b) del Decreto-ley andaluz 3/2017.

574. Art. 4 de la Ley aragonesa 1/1993.

575. Art. 29.1. b) de la Ley cántabra 2/2007.

576. Art. 10. a) de la Ley castellano-leonesa 7/2010.

577. Art. 10. a) de la Ley extremeña 9/2014.

578. Art. 6. a) de la Ley madrileña 15/2001.

579. Art.7.a) y 7. b) de la Ley murciana 3/2007

580. Art. 16. b) de la Ley vasca 18/2008.

581. Art. 12.1. a) de la Ley valenciana 19/2017.

582. Art. 5 de la Ley Foral 15/2016 «b) Residir en la Comunidad Foral de Navarra al menos con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud o un año en los casos en los que en la unidad familiar hubiera menores o personas dependientes o con una discapacidad igual o superior al 65 %».

583. Art. 7.1 del Decreto-ley andaluz 3/2017, «b) No obstante lo establecido en el párrafo anterior, podrán ser solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin la exigencia del periodo de un año de empadronamiento de forma estable previo a la fecha de presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía que junto con el resto de requisitos establecidos, acrediten cualquiera de las siguientes circunstancias: 1.ª Ser víctima de violencia de género, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud. 2ª Ser víctima de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, debidamente acreditada, en el momento de la solicitud. 3ª Tener la condición de persona emigrante andaluza retornada en el año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud. 4.ª Tener la condición de persona apátrida o refugiada reconocida por el Organismo competente de la Administración General del Estado o, en su caso, estar en trámite para el reconocimiento de dicho Estatuto o cualesquiera otro de Protección internacional. 5ª Personas sin hogar. 6ª Personas que en el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud hayan estado tuteladas por la Administración de la Junta de Andalucía. 7ª Otras personas que residan temporalmente en alojamientos alternativos. 8ª Por fuerza mayor, debidamente acreditadas por los servicios sociales comunitarios mediante informe social».

584. Art. 7.de la Ley catalana 14/2017, «b) Estar empadronado en un municipio y residir legalmente en Cataluña. Este requisito no se aplica a las mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación, ni a los catalanes regresados. c) Tener residencia continuada y efectiva en Cataluña durante los veinticuatro meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud».

585. Art. 5 de la Ley Foral 15/2016. «b) Residir en la Comunidad Foral de Navarra al menos con dos años de antelación a la fecha de presentación de la solicitud».

586. Art. 6.1. a) y 6.1. b) de la Ley balear 5/2016.

587. Art. 7.1 de la Ley canaria 1/2007, «El titular de la ayuda económica básica y las personas que formen parte de su unidad de convivencia, en los términos previstos en la presente ley, habrán de reunir los siguientes requisitos: 1 1º Estar empadronados, con una antelación mínima de seis meses a la fecha de la solicitud, en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma, requiriéndose a los titulares documentos que justifiquen debidamente el acuerdo de empadronamiento. 2º Residir de forma ininterrumpida en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, como mínimo, durante los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de la prestación y acreditarlo por cualquier medio de prueba válido en derecho».

3.10. Cuantía e índice de referencia

Tres son los indicadores económicos a partir de los que se calcula el importe de la RB individual de las diferentes CCAA⁵⁸⁸:

1. El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) «es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas»⁵⁸⁹.
2. El Indicador de Renta de Suficiencia (IRSC), que establece la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico⁵⁹⁰. La cantidad varía cada año y se fija a través de la Ley de presupuestos de la Generalitat.
3. El Salario Mínimo Interprofesional (SMI), que «consiste en un cómputo anual en proporción a la jornada de trabajo realizada. El SMI siempre ha de pagarse en dinero, sin que puedan practicarse descuentos por las prestaciones en especie que supongan que el importe del salario en dinero sea inferior a dicho SMI»⁵⁹¹.

Estos tres índices son utilizados para determinar la cuantía que variará en cada CA, aunque podemos identificar dos grupos muy marcados, los de las CCAA en las que la RB individual se sitúa en primer intervalo que va de los 400 € a los 480 €, y un segundo que comprende de los 600 € a los 790 €.

En el primer grupo encontramos las CCAA de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Canarias, La Rioja, Madrid y Murcia. En este primer grupo la mayoría utilizan como índice de referencia el IPREM, algunos no determinan índice como es el caso de Aragón, Asturias, Islas Baleares y Madrid y de manera excepcional encontramos el SMI como índice de referencia en Castilla-La Mancha.

En el segundo grupo se encuentran Cataluña, Navarra, País Vasco y Valencia, que a su vez utilizan índices económicos de referencia distintos. Así, Cataluña, el IRSC⁵⁹², Navarra, el IPREM, y el País Vasco⁵⁹³ y Valencia⁵⁹⁴ el SMI.

Cabe decir que las CCAA aplican un porcentaje a cada uno de los índices de referencia, lo que supone que ninguna de las prestaciones llega al 100% de los índices mencionados. Los dos más altos corresponden a Valencia —720 €— y País Vasco —792 €— que aplican el 80% y el 88% del SMI, siendo a su vez el SMI el índice económico más alto de los que se aplican como referencia para el cálculo de la cuantía de las RB en el Estado Español.

Viendo las cuantías de las RB en las CCAA podemos concluir que están reservadas para las personas más pobres y desfavorecidas y que se encuentran por debajo de los índices económicos marcados, no llegando en ningún caso al 100% del IPREM, el IRSC o el SMI.

588. Para la determinación de las cuantías e índices de referencia se ha consultado GARCÍA PÉREZ, Carmen, *La conveniencia social y la viabilidad económica de la Renta Básica*, València, Universitat Politècnica de València, Càtedra ACAL, 2017, <https://www.acalsl.com/blog/2019/04/rentas-minimas-autonomicas-actualizacion-de-la-monografia-sobre-renta-basica>.

589. Vid. <http://www.iprem.com.es/#que-es-iprem>.

590. Este indicador «serveix per valorar la situació de necessitat, per a poder tenir dret o accés a les prestacions. S'entén per situació de necessitat qualsevol contingència que té lloc o apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix de fer front a les despeses essencials per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar o la unitat de convivència a la qual pertany», http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/servei_fitxa.jsp?codi=13844.

591. Vid. <http://www.miramiss.gob.es/es/portada/serviciohogar/preguntas-recuentes/retribuciones/index.htm>.

592. Disposición 3ª. 1 de la Ley catalana 14/2017.

593. Art. 20. b) de la Ley vasca 18/2008.

594. Art.15.1 de la Ley valenciana 19/2017.

En consecuencia, estas prestaciones devienen en muchos casos en «ingresos mínimos vitales», traicionando en el fondo el valor que se le quería atribuir a la RB cuando se iniciaba el debate sobre la necesidad de superar las RMI.

3.11. Duración y prórroga

En once de las diecisiete CCAA, la ley concreta en los artículos referidos a la «duración de la prestación económica», que la RB se mantiene «mientras concurren las circunstancias que motivaron la concesión», o con fórmulas similares. Las CCAA que así lo determinan son Andalucía⁵⁹⁵, Asturias⁵⁹⁶, Cantabria⁵⁹⁷, Castilla y León⁵⁹⁸, Cataluña⁵⁹⁹, Islas Baleares⁶⁰⁰, La Rioja⁶⁰¹, Madrid⁶⁰², Murcia⁶⁰³, Navarra⁶⁰⁴, País Vasco⁶⁰⁵ y Valencia⁶⁰⁶. En cualquier caso, en todas ellas también se revisa periódicamente la situación para poder valorar si se han producido cambios sustanciales que hagan necesario suspender la RB o no. En caso de que se mantengan los motivos de la concesión habitualmente la ley establece prórrogas y amplía el periodo.

Únicamente Castilla-La Mancha limita a 24 meses el derecho a la prestación. Otras CCAA contemplan prórrogas sin límite a través de diferentes fórmulas y periodos ordinarios y extraordinarios de renovación de la misma; como pueda ser el caso de Andalucía⁶⁰⁷, Aragón⁶⁰⁸, Galicia⁶⁰⁹, Navarra⁶¹⁰, Cataluña y País Vasco. Para las cuatro primeras la prórroga se establece a partir de los 12 meses y en el caso de Cataluña⁶¹¹ y País Vasco⁶¹² la prórroga se concede a partir de los 24 meses y sin límite de duración. En lo referente a la prórroga la CCAA que la activa antes es Murcia⁶¹³, a los 6 meses y siempre a través de un informe semestral.

Casos a parte son Extremadura⁶¹⁴ y Canarias⁶¹⁵ que contemplan una duración de 12 meses sin concretar más.

Se puede observar como la duración de la prestación en su gran mayoría no tiene una limitación temporal, lo que da mayores garantías a las ciudadanas y ciudadanos beneficiarios de la misma. Esto permite asegurar a largo plazo uno de los objetivos de la RB, hacer frente a las necesidades básicas, y en el caso que se vinculen a planes individuales de inserción, supone disponer de una seguridad que permite a la persona poder trabajar, sin presión, los aspectos acordados con las y los profesionales de servicios sociales.

595. Art. 16 del Decreto-ley andaluz 3/2017.

596. Art. 6.1 de la Ley asturiana 4/2005.

597. Art. 34.1 de la Ley cántabra 2/2007.

598. Art. 4.5 de la Ley castellano-leonesa 7/2010.

599. Art. 10.1 de la Ley catalana 14/2017.

600. Art. 17.1 de la Ley balear 5/2016.

601. Art. 3.6 de la Ley riojana 4/2017.

602. Art. 11.1 y 11.2 de la Ley madrileña 15/2001.

603. Art. 11.1 de la Ley murciana 3/2007.

604. Art. 16 de la Ley Foral 15/2016.

605. Art. 23.1 de la Ley vasca 18/2008.

606. Art. 8. d) de la Ley valenciana 19/2017.

607. Art. 16 del Decreto-ley andaluz 3/2017.

608. Art. 9 de la Ley aragonesa 1/1993.

609. Art. 29 de la Ley gallega 10/2013.

610. Art. 16 de la Ley Foral 15/2016.

611. Art. 10.2 de la Ley catalana 14/2017.

612. Art. 23.1 de la Ley vasca 18/2008.

613. Art. 11.2 de la Ley murciana 3/2007.

614. Art. 17.2 de la Ley extremeña 9/2014.

615. Art. 16 de la Ley canaria 1/2007.

3.12. Financiación

En todas las leyes la financiación de la RB se arbitra a través de partidas presupuestarias que se aprueban anualmente en la Ley de Presupuestos Generales de las CCAA. Así pues, podemos afirmar con total rotundidad que la RB en el conjunto de CCAA no se halla sujeta a las disponibilidades presupuestarias; sino que se trata de una RB garantizada para todos los ciudadanos y ciudadanas que lo requieran, en el marco de los requisitos que determinan las diferentes leyes autonómicas.

4. Cataluña: de la Renta Mínima de Inserción a la Renta Garantizada de Ciudadanía

Cataluña transformará el «Programa Interdepartamental de Renta Mínima de Reinserción» (PIRMI) en la «*Renda garantida de ciutadania*» o «Renta Garantizada de Ciudadanía» (RGC) en plena crisis económica y fruto de una ILP, que responde a la voluntad política popular expresada a través del Estatuto de Cataluña (EC) en el que se hace una referencia explícita en el art. 24.3 a que «las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen»⁶¹⁶.

La ILP, mediante la «Memoria justificativa de la Iniciativa Legislativa Popular para regular la Renta Garantizada de Ciudadanía establecida en el art. 24.3 del Estatuto de Cataluña» (Memoria), no sólo recoge 121.191 firmas de la ciudadanía —con 50.000 hubiera sido suficiente para que prosperara tal iniciativa, tal como ya se ha expuesto⁶¹⁷—; sino que a ellas se suman 76 entidades que la apoyaron la RGC, entre ellas, la Xarxa Renda Bàsica (XRB)⁶¹⁸, Xarxa de Lluita pels Drets Socials (XLDS)⁶¹⁹, Moviment 15M, Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH)⁶²⁰, Observatori DESC⁶²¹, Assemblea de Treballadors/s Aturades/ats de Barcelona⁶²², Assemblees Ciutadanes Constituents, Assemblees pels Drets Socials, Associacions i Federacions de Veïnes i Veïns, Campanya per una banca pública ètica i social⁶²³, Col·legi

616. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EC).

617. Art. 3 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero de la iniciativa legislativa popular de Cataluña, «La iniciativa legislativa popular se ejerce por medio de la presentación en la Mesa del Parlamento de una proposición de ley, con el apoyo de las firmas, debidamente autenticadas, de un mínimo de 50.000 personas, que deben cumplir las condiciones establecidas por el art. 2».

618. La XRB se constituye en febrero de 2001 en Barcelona. El art. 4 de sus Estatutos se hace referencia a los fines, entre los que cabe destacar «promover y difundir los estudios y la investigación científica sobre la Renta Básica para un mejor conocimiento de la misma y de su viabilidad».

619. La XLDS es «*un espai de lluita que aglutina diferents entitats i individus amb uns objectius i uns valors comuns; amb la voluntat de ser una organització social que vol tenir impacte en la població i on la gent es pugui sentir representada i motivada per a la mobilització, amb l'assumpció de que sense una organització autènticament d'esquerreres, la mobilització ciutadana no serà suficient per canviar el sistema*», <https://sites.google.com/site/xldsblanes/que-es-la-xarxa>.

620. La PAH nace en Barcelona en febrero de 2009, «con la intención de dar una respuesta ciudadana a la situación de aquellas personas que, ya entonces, empiezan a no poder pagar la hipoteca y ven cómo el banco les puede reclamar una deuda elevadísima, incluso después de perder la vivienda», <https://pahbarcelona.org/es/quien-somos/>.

621. El «Observatori DESC» es «un centro de derechos humanos que concentra sus esfuerzos en desmontar la percepción devaluada de los derechos sociales —derecho a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la salud, a la alimentación— en relación a otros derechos considerados fundamentales como los derechos civiles y políticos y los derechos patrimoniales. Para ello, el Observatorio combina la incidencia política con la investigación, el asesoramiento y la organización de cursos y jornadas y litigios estratégicos. Así, se promueven investigaciones y publicaciones, se organizan seminarios y formaciones y se acompañan reivindicaciones y luchas populares. Todo ello, sin perder de vista la importancia del trabajo en red y de la participación en campañas sociales». Forman parte del Observatorio: Amnistía Internacional, Centre de Drets Humans Irídia, Comissions Obreres de Catalunya, Dones juristes, Grup Antropologia Jurídica del ICA, Institut de Drets Humans de Catalunya, Intersindical Alternativa de Catalunya, <https://observatoridesc.org/es/quienes-somos>.

622. Vid. <http://assembleadeaturats-barcelona.blogspot.com/>.

623. Esta Campaña tenía por objeto conseguir que las entidades financieras rescatadas con dinero público y que aún no habían sido vendidas a la gran banca a precio de saldo, se convirtieran en una banca de titularidad pública, que sirviera, no a los intereses de los accionistas, sino a los de la sociedad. <https://www.facebook.com/femlanostra/>.

Oficial de Treball Social de Catalunya (TSCAT)⁶²⁴, Col·legi d'Educadors i Educadores Socials de Catalunya (CEESC)⁶²⁵, Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS)⁶²⁶, Església Plural⁶²⁷, Cristians pel Socialisme⁶²⁸, algunos sindicatos de mayor implantación, como USOC, UGT, CCOO, algunos partidos políticos, como la CUP, ERC, EUiA, ICV, PSC, PCC... y 52 ayuntamientos.

Tras una larga tramitación parlamentaria, vio la luz la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía (LRGC), que vendrá a dar respuesta a las garantías estatutarias y fortalecerá el paquete de políticas públicas en Cataluña, así como la articulación de un nuevo instrumento para la pretendida recuperación del tan denostado Estado del Bienestar.

La Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción (LRMI) tenía la finalidad de «prestar el apoyo adecuado a todas las personas que lo precisen para atender las necesidades básicas para vivir en la sociedad, con los recursos convenientes para su mantenimiento, así como para favorecer su inserción o reinserción social y laboral»⁶²⁹. Una de las características principales del PIRMI, nacido de la mano de la LRMI, era que necesariamente el ciudadano debía asumir que la condición para ser beneficiario del programa era la aceptación de una contraprestación, con el fin de evitar el asistencialismo⁶³⁰.

Esta lógica de no generar dependencia respecto de los servicios sociales y evitar la promoción del asistencialismo obligaba siempre a la contraprestación por parte del beneficiario y lo abocaba a la búsqueda activa de trabajo, con el objetivo de hacerlo autónomo para dar respuesta a sus necesidades básicas. Sólo cumpliendo del «Plan Individual de inserción i Reinserción social y laboral» (PIR), que se establecía de manera acordada entre el profesional del trabajo social y el usuario, se garantizaba la continuidad de la prestación económica derivada del PIRMI. Es por ello que la persona beneficiaria pasaba regularmente por las pertinentes evaluaciones de los objetivos marcados en el PIR acordado, lo que sin duda alguna tensionaba las situaciones de especial riesgo de exclusión social, dado que la RMI tenía una clara limitación temporal y cuantitativa que mantenía al ciudadano en una situación de incertidumbre respecto de su futuro económico.

Por tanto, se puede concluir que la RMI no tenía un carácter subjetivo y que, con el cambio de contexto respecto del momento de su creación, y el aumento exponencial de las necesidades y de las demandas fruto de la crisis, el PIRMI se convirtió en una mera prestación económica, casi la única a la que se podía acoger a un sector de población muy empobrecido y al borde de la exclusión social, con escasas posibilidades de reinserción laboral. ECAS asegura que la aplicación de la normativa se relajó a partir de la crisis y no siempre se cumplimentaron correctamente los procedimientos, y tampoco los perfiles se ajustaban a los que definía el programa en inicio, con lo que se provocaron desajustes en las

624. Vid. <https://www.tscat.cat/>.

625. Vid. <https://www.ceesc.cat/>.

626. ECAS es «una federación de Entidades Catalanas de Acción Social que trabajan de manera prioritaria con colectivos en situación o riesgo de exclusión social. La atención directa que prestan las organizaciones socias de ECAS y la tarea de la propia federación para vertebrar el sector se fundamentan en la lucha por la igualdad de oportunidades para toda la población, así como en la voluntad de transformar la sociedad para hacerla más justa y equitativa. Nuestro objetivo es sumar esfuerzos y vehicularlos para favorecer la inclusión, hacer efectivos los derechos de las personas, promover la plena ciudadanía y contribuir al bienestar de toda la población mediante la construcción de una sociedad basada en el compromiso y la corresponsabilidad, con una cohesión social sólida y duradera de la que todos seamos partícipes». <https://acciosocial.org/es/>.

627. «Eglésia Plural» es un movimiento que aglutina los cristianos católicos de base progresistas en Catalunya.

628. «Cristians pel Socialisme» es un movimiento social fundado en Chile en 1971 que propugna la teoría y la praxis marxista desde un punto de vista compatible con la fe cristiana, sin establecer vínculos con ningún partido político, https://ca.wikipedia.org/wiki/Cristians_pel_Socialisme.

629. Art. 2 de la LRMI.

630. Así se desprende del Preámbulo de la LRMI, que afirma que «las prestaciones de la renta mínima de inserción se configurarían como un conjunto de instrumentos encaminados a la inserción social y, siempre que sea posible, a la inserción laboral, mediante unas contraprestaciones que las personas beneficiarias se comprometen a llevar a cabo a cambio de recibir las distintas actuaciones y prestaciones que establece la presente Ley, mirando siempre de evitar que entren en el circuito del asistencialismo».

respuestas que se ofrecían para paliar la emergencia social⁶³¹. Si sumamos a todo ello la saturación de los Servicios Sociales Básicos, prestados por los entes locales, y el número ingente de casos de PIRMI que se atendían, más de 100 por profesionales, cosa que hacía difícil el seguimiento y acompañamiento, se justificaba aún más la entrada en crisis del PIRMI y la necesidad de replantear la RMI y su conversión hacia una RB que diera realmente respuesta al nuevo escenario social.

En Cataluña, con el fin de dar respuesta a los problemas que ponía de manifiesto el PIRMI y adaptarlo a los nuevos perfiles de la exclusión social se establecen los «Acuerdos Estratégicos por la Internacionalización, la Calidad de la Ocupación y la Competitividad de la Economía Catalana 2007-2008 y 2008-2011», ambos firmados por el Gobierno y los principales agentes económicos y sociales de Cataluña en el que sientan las bases para la regulación de la RGC⁶³².

La ILP⁶³³ se acoge, como ya se comentó con anterioridad, al art. 24.3 del EC que reconoce el derecho de acceso a una RGC que asegure unos mínimos ingresos que garanticen una vida digna. También se acoge al art. 37.3 del mismo EC, el cual determina que este derecho reconocido estatutariamente debe regularse a través de Ley por el Parlamento de Cataluña. Así pues, la ILP empieza su andadura concretando los ejes centrales del proyecto de Ley, entre los que se recoge el derecho universal de todos los ciudadanos, no condicionado a disponibilidades presupuestarias de la Generalitat de acceder a una RGC⁶³⁴.

La RGC se define en la proposición de la ILP como «una prestación económica de carácter periódico, que se caracteriza como un derecho subjetivo, de carácter individual, pero a la cual se puede acceder atendiendo a los ingresos económicos del núcleo familiar o de convivencia, y de carácter suplementario de todo tipo de ingresos económicos, ya sean salarios o cualquier tipo de prestación o ayuda»⁶³⁵. Y se le otorga la condición de derecho subjetivo puesto que «no está condicionado a la obligación de participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social, y, en ningún caso, se puede condicionar a razones de carácter presupuestario»⁶³⁶.

Por tanto, los presupuestos de la Generalitat de Catalunya deberían de prever las cantidades necesarias para que todo aquel que cumpla los requisitos exigidos, en función de los ingresos económicos del núcleo de convivencia o a los de la persona en caso de que viva sólo, se le reconozca el derecho

631. ECAS, «Reflexions al voltant del programa de Renda Mínima d'Inserció», *Document*, núm. 1, Barcelona, 16 de febrero de 2015, https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/03/Noves-propostes-RMI_20150218.pdf.

632. A apartado III de la Memoria.

633. Preámbulo de la Ley 1/2006, de 16 de febrero de la iniciativa legislativa popular de Cataluña. En su preámbulo la Ley explica que: «La participación ciudadana es una pieza clave para el funcionamiento del sistema democrático. La soberanía popular se ejerce mediante los diferentes canales de participación que establecen la Constitución española, el Estatut d'autonomia de Catalunya y la legislación de régimen local, tanto la estatal como la autonómica».

634. En relación al sistema de financiación de la RGC, se asegura que «en cuanto a su financiación, se apelaba a que esta prestación se financiará íntegramente con cargo a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya, y la cantidad de la prestación sería equivalente a la cantidad del indicador de renta de suficiencia (IRSC, en adelante) vigente, en función de los ingresos del conjunto del núcleo familiar o de convivencia», GARÍN BALLESTEROS, Borja, «La renta garantizada de ciudadanía. Del éxito de una iniciativa popular a las controversias de la tramitación parlamentaria y de la implantación», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 59, 2019, p. 100.

635. Apartado VII de la Memoria. En virtud de esta definición, siguiendo a GARÍN BALLESTEROS, op. cit., pp. 100-102, cuatro son los elementos que distinguen en la proposición legislativa, la RGC de la RB o RBU:

Universalidad y no condicionalidad: la RB tiene un carácter de universalidad y no condicionalidad y la RGC está reservada a las personas que se sitúen por debajo del umbral de pobreza determinado por la Ley presentada y solo actuará como complemento, para permitir alcanzar el límite marcado.

636. *Ibidem*.

Individualidad: la proposición de RGC alude en todo momento a la persona y al núcleo familiar. La RB, por su parte, se plantea como estrictamente individual, sin que quede condicionada por el estado civil del beneficiario o por el hecho de que éste viva solo o en régimen de convivencia con otras personas.

Financiación: el carácter universal de la RB respecto a la RGC se traduce en un mayor gasto respecto a su financiación; aunque ambas prestaciones saldrían directamente de las partidas presupuestarias del órgano que las implementase, dado su carácter no contributivo.

Momento de pago: la RB tiene carácter *ex ante*, mientras que la RGC, tiene carácter *ex post*.

subjetivo individual correspondiente y pueda percibirla, sin obligación alguna de participar en ningún tipo de plan individual de inserción social y laboral y que, en ningún caso, se puede condicionar a razones de carácter presupuestario. El derecho reconocía la percepción a percibir una prestación económica de doce pagas⁶³⁷ y su carácter suplementario, permitía que se pudieran a otros ingresos económicos sin superar la cuantía establecida de la prestación económica, hasta los 664 € y así superar los límites de la pobreza, que aun pareciendo poco es la que se estableció en Cataluña para los límites del estado de necesidad⁶³⁸.

La población catalana estaba sufriendo en los últimos tiempos una situación de pobreza creciente que seguramente no se había vivido en muchas décadas. lo que suponía que una cuarta parte de la población catalana no disponía de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas⁶³⁹.

Una pobreza que se explica por la confluencia de diferentes factores: la situación de paro que generó la crisis económica; el desballestamiento del Estado del Bienestar, que había ido disminuyendo por todas partes, y afectando de manera especial a la población más vulnerable que sufría de manera dolorosa sus consecuencias; unas administraciones públicas que disponían de menos presupuesto y que activaron políticas de «recortes»; la retirada de la RMI que dejó a mucha gente con muy poca cobertura, lo que supuso el ahorro de 1.000 MEUR al gobierno de la Generalitat de Catalunya.

Cómo afirmaría Arcadi OLIVERAS⁶⁴⁰, tal decisión haría emerger así el «Robinhodismo» a la inversa «quitárselo a los pobres para darlo a los ricos». Sumando a todo esto el drama de los desahucios, la falta de financiación de los bancos y la negativa a prorrogar las hipotecas que no se podían pagar y dejaron a mucha gente sin un techo. Sin olvidar a algunos colectivos especialmente vulnerables como son los inmigrantes que vinieron con la esperanza de encontrar un trabajo y que quedó frustrada y encima siempre con el riesgo de ser expulsados del país y con muy pocas garantías de protección social dada su falta de documentación. Y finalmente personas que tal vez antes gozaban de una situación más estable, como eran los ancianos y que ahora disponían solo de pensiones de miseria, las familias monoparentales en las que una sola persona no podía hacer frente a todos los gastos, capas sociales que hacía tiempo que se encontraban en paro de larga durada y que no había manera de incorporarlos de nuevo al mercado de trabajo, y otros grupos que por circunstancias diversas se encontraban en situación de vulnerabilidad.

Y en un contexto como el que hemos descrito ¿dónde quedo la sensibilidad social de los gobiernos catalán y español? En una «democracia limitada» o, aún mejor, «democracia de baja intensidad», en palabras de DE SOUZA SANTOS, para quién asistimos a «la emergencia de un constitucionalismo global de las empresas multinacionales, que va por encima de las leyes nacionales y las viola frecuentemente, pero tiene prioridad sobre ellas como antes la ley constitucional tenía prioridad sobre las leyes ordinarias»⁶⁴¹.

En esta democracia en la que nos hallamos existen muy pocos mecanismos de participación de la ciudadanía, uno de ellos es la ILP que a través de la recogida de un número determinado de firmas se puede plantear una propuesta de reforma legislativa directamente al Parlamento sin tener que pasar

637. Eje 3 del Proyecto de LRG, presentado por la Comisión Promotora de la ILP, <https://www.rendagarantidaciudadana.net/index.php/es/entidades-adheridas/10-castellano/106-content>.

638. *Ibidem*, eje 4.

639. En el primer trimestre de 2013 la situación de pobreza en Cataluña era dramática, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), 902.300 personas estaban sin trabajo, lo que suponía una tasa de paro del 24,53%. La tasa de paro rompía con el máximo histórico que se alcanzó en el cuarto trimestre del 2012 (23,9%). 267.000 (13.1% del total) familias tenían todos sus miembros en el paro., la tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social (tasa AROPE) en el 2014 era del 26%. Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT), <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=anuals&n=10412>.

640. Arcadi Oliveres i Boadella, profesor de economía y activista catalán por la justicia social y la paz, que participó activamente en la redacción de la Memoria justificativa de la ILP para la RGC.

641. DE SOUZA SANTOS, Boaventura, «Para una Democracia de Alta Intensidad», *Ecuador Debate*, n. 80, agosto, 2010, p. 67.

pon ningún partido político. Fue a través de este instrumento que una ola de empoderamiento de la ciudadanía conseguía hacer llegar la Memoria al Parlamento catalán, lo que dio lugar al debate del proyecto de ley que adjuntó la misma ILP y a la posterior aprobación de la LRG. Así pues, la RGC se aprobó con el objeto de dar una solución coherente a las situaciones de necesidad que un importante colectivo de la ciudadanía catalana padecía fruto de la crisis económica y que obligó a despertar el espíritu solidario de la sociedad que se movilizó para conseguirlo. A pesar de ello, para GARÍN BALLESTEROS, «la Ley acaba siendo una prolongación de las antiguas rentas mínimas de inserción. Bajo un gran condicionamiento laboral, la RGC que finalmente aprobó el Parlamento, desvirtúa, por exceso de requisitos y defecto de cuantías, gran parte de las pretensiones originarias de la proposición de Ley⁶⁴²».

En cualquier caso, para BOLLAIN URBIETA y GUANCHE SÁNCHEZ, la RB, o la RGC catalana, «ya sea con carácter de emergencia o integral, debe ir acompañada de otras medidas ya que no estamos ante una solución mágica a todos los problemas sociales, pero sin duda, nos permitiría salir de esta situación sin dejar a nadie atrás»⁶⁴³, puesto que nos enfrentamos a «una nueva amenaza para la cohesión social, la de unos procesos de globalización y flexibilización que se traducen en desprotección e inseguridad para muchos ciudadanos, y el precio que todo ello supone sólo debería pagarse a cambio de un nuevo compromiso social», en opinión de NOGUERA FERRER⁶⁴⁴.

5. Conclusiones

La institucionalización del Estado del Bienestar se traduce en unas políticas sociales con vocación de «servicio público» y que tienen por objeto mejorar la calidad de vida de la población en todos los ámbitos. Unas políticas sociales que pretenden universalizarse mediante la distribución de la renta a través de un sistema de servicios sociales y de seguridad social, la promoción del pleno empleo y el establecimiento de una política de concertación social con salarios suficientes y otras mejoras laborales, y la garantía de los recursos suficientes para el mantenimiento del consumo interno y de la productividad.

Pero ciertamente el Estado del Bienestar no ha conseguido desplegarse completamente, dado que el sistema no ha podido asegurar un mínimo vital para todas las ciudadanas y los ciudadanos; a pesar de que tanto Europa como el Estado Español han desarrollado políticas para intentar construir un modelo con pretendida capacidad para dar respuesta a las necesidades sociales, políticas, económicas y culturales. El gasto público se incrementó; pero no lo suficiente como para asegurar un sistema social basado en los principios de igualdad, equidad y justicia social.

La devastadora crisis de 2008 hizo tambalear los cimientos de una economía basada en el capitalismo, y por consiguiente también los del Estado del Bienestar. Es en este momento cuando se evidencia el déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza junto con la injerencia del gobierno del Estado Español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de las administraciones autonómicas y el celo excesivo del Estado para reducir el déficit y por tanto el gasto público; lo que originó que la cobertura universal que define el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública resultara insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y del crecimiento exponencial de las ya conocidas.

Una crisis económica y social que vino a laminar los derechos sociales que el Estado del Bienestar quiso socializar, así como el impacto que tuvo la preexistencia de la globalización, que obliga a

642. GARÍN BALLESTEROS, Borja, *op. cit.*, p. 112.

643. BOLLAIN URBIETA, Julen, GUANCHE SÁNCHEZ, Tinixara, «Una Renta Básica para salir juntas de esto», *Red Renta Básica*, 15 de abril de 2020, <http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-para-salir-juntas-de-esto/>.

644. NOGUERA FERRER, José Antonio, «NOGUERA FERRER, José Antonio, «Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado del Bienestar», *Estudios de Política y Sociedad*, núm. 1, enero-abril, 2008, p. 16.

los Estados a aplicar medidas económicas similares y que contribuyeron a rebajar la protección social, lo que sin duda puso de nuevo en jaque el Estado del Bienestar. Jamás la crisis y su gestión desde medidas impuestas fruto de la convivencia en un mundo global debieran haber comportado la debilitación de las políticas sociales.

Pero no solo la crisis pone en jaque la eficacia del Estado del Bienestar, sino su propia incapacidad para adaptarse a los grandes cambios sociales y estructurales que se han operado desde su nacimiento después de la 2ª Guerra Mundial tal y como asegura NOGUERA FERRER⁶⁴⁵. Tanto es así que no ha podido evitar la reproducción de la pobreza, ni de las situaciones de desigualdad y de exclusión social.

Como hemos visto el Estado del Bienestar en los últimos treinta años ha sufrido una clara erosión, motivada sobre todo por la falta de visión e interés político en la erradicación de las desigualdades sociales, que debiera haberse traducido en estrategias políticas menos neoliberales.

No fue hasta los años ochenta del siglo XX que Europa puso en la agenda política y social la lucha contra la pobreza y la exclusión social, intentando dar respuesta al ineficaz abordaje que ofrecía el Sistema de la Seguridad Social, con la implantación de una RMI, que facilitara la inserción social de los ciudadanos más desfavorecidos. Una RMI, que en el caso del Estado Español se concebiría como una ayuda condicionada a la incorporación del beneficiario a un programa de inserción social y laboral, para aquellos ciudadanos que habían fracasado en el sistema. Una RMI que con la falta de empleo y el paro exponencial, se convirtió en el comodín para garantizar unos mínimos vitales a muchas personas y familias que de otro modo estaban abocados a la exclusión social, y que acabó por desvirtuarse al perder su clara vocación de trabajar procesos de transformación para convertirse en un ingreso de subsistencia, que para nada se consignaba dentro de los parámetros de la dignidad humana y que no evitaba ni la cronificación de situaciones de marginación, ni la dependencia respecto del sistema de protección social.

Si alguna cosa positiva provocó la crisis de 2008 fue la necesidad diseñar y activar propuestas para garantizar unos ingresos mínimos que asegurasen a los ciudadanos poder afrontar desde niveles de dignidad la satisfacción de las necesidades básicas. Lo que provocará un debate intenso sobre la RGC, que se prolonga hasta nuestros días y que se intensifica ahora más que nunca con la llegada del COVID-19 y la crisis sanitaria y social que está provocando.

La alternativa más destacada a la RM tradicional será la RB, que como hemos podido comprobar adopta múltiples denominaciones, y que evoluciona hasta la actualidad. La RB inicialmente fue excesivamente ambiciosa en sus pretensiones, dado que se concibe como un ingreso económico de carácter individual, incondicional, sin limitaciones de los ingresos previos de que se disponga. Un planteamiento que ya hemos cuestionado, dado que no se sostiene desde los principios de la equidad y la justicia social. Si bien estamos absolutamente de acuerdo en el necesario compromiso del Estado en la activación de un sistema de garantías mínimas o de mínimos vitales, que tenga por objeto mejorar la protección de las personas con menos recursos. Una prestación social básica que se adapte a los cambios sociales y que se convierta en un instrumento para combatir la precariedad laboral, la falta de recursos económicos, la pobreza, la exclusión...y que sirva a su vez para reconstruir un nuevo Estado del Bienestar más igualitario y universalista, en un contexto político y económico que sigue dominado por el capitalismo en su versión actual neoliberal.

La traducción de las diferentes recomendaciones del Consejo de Europa en relación a la necesidad de una RB se traduce en el caso del Estado Español en su legislación social con la promulgación de diecisiete leyes autonómicas que articulan el derecho a una renta social garantizada concebida como una prestación económica de carácter periódico, individual, universal, a la cual se puede acceder en función de los ingresos económicos del núcleo familiar o de convivencia, de carácter subsidiario con respecto a las prestaciones económicas que tienen un mayor o igual importe, y complementario de otras

645. NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *op. cit.*, p. 117.

prestaciones económicas que tengan un menor importe y que puedan corresponder a las personas destinatarias. Este carácter complementario hace posible sumar otro tipo de recursos y prestaciones de contenido económico previstas en la legislación vigente que pudieran corresponder a la persona titular hasta el importe máximo que corresponda percibir en concepto de RB determinada para cada Comunidad Autónoma. Así mismo el carácter garantizado de la RB es común también en todas las leyes analizadas, lo que comporta que la financiación se recoge en los presupuestos generales de las CCAA, y estos mismos fijan anualmente la actualización de la cuantía de la prestación económica. Hasta aquí la mayoría de las CCAA coinciden, pero no así en la definición de la RB como derecho subjetivo a la renta social garantizada y que no ha de estar condicionada a la obligación de participar en ningún tipo de actividad de inserción laboral o social

No todas las CCAA hacen referencia al carácter subjetivo y solamente en el caso de Cataluña y Baleares se considera la incondicionalidad de la prestación. Por tanto, algunas de las premisas que se recogían en la primera conceptualización de RB no se respetan en el conjunto de las CCAA, más restrictivas en tanto que definen la obligatoriedad de una contraprestación en forma de itinerarios de inserción individual, social o laboral según el caso.

Debemos pensar más desde la perspectiva los derechos del individuo y menos desde la situación de necesidad que le limita, solamente así concebimos a los ciudadanos como individuos libres con capacidad para discernir si se están preparados o no para liderar un proceso de cambio comprometiéndose a asumir el esfuerzo intelectual y físico que supone cumplir con un itinerario de inserción personal, social o laboral. O si por el contrario y como recogen todas las leyes autonómicas cumpliendo con los requisitos que ellas mismas marcan, y de acuerdo con la pretendida exigibilidad de la RB el individuo puede ejercer su derecho a la prestación económica garantizada, sin más condiciones, sin obligaciones; sin que por ello no pueda decidir en cualquier momento que quiere o se ve capaz de operar una transformación e incorporarse a este tipo de itinerarios. Este planteamiento más acorde con las recomendaciones del Consejo de Europa solo lo respetan dos CCAA, Baleares y Cataluña. La primera en tanto que define la RB como un derecho incondicional y la segunda porque plantea una RGC de dos tipos: la de prestación económica incondicionada y la que plantea la posibilidad de entrar en un plan de inclusión social o de inserción sociolaboral.

Se evidencia en todas las definiciones de la RB de las diferentes CCAA la voluntad política de que esta prestación económica ayude a cubrir las necesidades básicas y a su vez permita vincularse a programas de mejora que haga de nuestros ciudadanos y de nuestras ciudadanas personas autónomas, autodeterminadas, empoderadas y por tanto capacitadas para afrontar sus proyectos vitales y dar respuesta a las necesidades que habrá de afrontar en el futuro; poniendo en el centro a la persona para hacerla sujeto activo de su propia transformación.

Recoger en los EA la obligación de activar una RB, revela una voluntad política expresa de articular con todas las garantías el ejercicio de derechos de las ciudadanas y los ciudadanos. Pero sólo una tercera parte de los EA incluyen el reconocimiento a una renta social garantizada entre los derechos sociales que en ellos se recogen. Coincide en este caso con los EA que se aprobaron entre el 2006 y el 2018 — en este periodo precisamente se desarrollan de diferentes «Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social» (PNAin) del Estado Español, especialmente los de 2006-2008 y 2008-2010 y el Consejo de Europa dicta una resolución en 2018 en el que insta a los países miembros a activar una RB para garantizar una vida digna a las ciudadanas y los ciudadanos más castigados por la crisis y las altas tasas de desempleo—; y no es así en los que fueron aprobados entre 1979 y 1983, cuando apenas habíamos acabado de refrendar la CE.

Las RB de la CCAA se han convertido en la última red de protección social, al tratarse de programas de protección social creados en el marco de su competencia exclusiva en materia de servicios sociales. Estas RB intentan hacer compatible la garantía de acceso a recursos con programas de activación y compromiso de inserción aplicando criterios bien distintos entre CCAA y también con des-

igual garantía del derecho, diferencias en las cuantías de la RB, en la necesidad de contraprestación o no y de qué tipo, de los índices económicos de referencia etc. Por tanto, el desarrollo la RB ha sido distinto a lo largo y ancho del Estado Español. Precisamente la aplicación de índices económicos de referencia bien distintos para el cálculo de la RB, como son el IPREM, el IRSC y el SMI y el porcentaje de aplicación sobre cada uno de ellos, marca de nuevo las diferencias. Identificamos claramente dos grupos muy marcados, los de las CCAA en las que la RB individual se sitúa entre los 400 € y los 480 €, y un segundo que comprende de los 600 € a los 790 €, en este grupo encontramos al País Vasco, Valencia y Cataluña. Destaca así mismo que el índice más ventajoso es el SMI y sería deseable que se extendiera su aplicación a todas la CCAA.

En definitiva, en el Estado Español existe «un sistema de ingresos mínimos fraccionado y que presenta disparidades territoriales, puesto que las rentas mínimas de las CCAA son el único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza. Adicionalmente, se observan unos niveles reducidos de eficacia en términos de redistribución, lo que también implica poca efectividad a la hora de reducir las tasas de pobreza»⁶⁴⁶.

A la vista de todo ello, abogamos por incrementar el porcentaje de aplicación hasta llegar al 100%, apostando por una RB equiparable al SMI, solamente de este modo se puede garantizar una prestación económica que permita desde criterios de dignidad abordar las necesidades sociales y promover la autonomía económica de la ciudadanía. Esta medida sin duda podría contribuir a la reconstrucción del Estado del Bienestar, un Estado del Bienestar que ha sufrido un gran declive en el marco de la consolidación de la economía política neoliberal, y que ha afectado de manera sustancial al sistema de prestación de servicios sociales, que hasta ahora era la expresión de un mecanismo de corrección de los déficits en el sistema redistributivo del capitalismo industrial. Sin duda, la sustitución del capitalismo industrial por el capitalismo financiero ha profundizado todavía más las desigualdades y una redistribución de la riqueza cada vez más sesgada y polarizada. Una situación de desequilibrio y de reproducción de las desigualdades que se agudizó durante la crisis de 2008-2014 y que ahora de nuevo rebrota, y con mayor virulencia si cabe, con motivo de la emergencia sanitaria y social del coronavirus. Pero la solución de bien seguro que no la encontraremos en el modelo de sociedad capitalista neoliberal, bien se ha demostrado a lo largo de los años, que lejos de evitar las crisis parece que se ha alimentado de ella para regenerar un sistema que se nutre de las desigualdades sociales. En un mundo donde las diferencias no existieran sería imposible que unos pocos se enriquecieran a costa de la mayoría. Ante este panorama, DE SOUZA SANTOS reacciona y defiende que «el nuevo Estado de bienestar debe ser un Estado experimental y en la experimentación continua con una activa participación de los ciudadanos estará la sostenibilidad del bienestar». El Estado experimental «debe, por lo tanto, asegurar no sólo la igualdad de oportunidades entre los distintos proyectos de institucionalidad democrática, sino —y se trata del segundo principio de la experimentación política— unas pautas mínimas de inclusión que hagan posible una ciudadanía activa capaz de controlar, acompañar y evaluar la valía de los distintos proyectos. Estas pautas son necesarias para hacer de la inestabilidad institucional un ámbito de deliberación democrática. El nuevo Estado de bienestar debe ser un Estado experimental y en la experimentación continua con una activa participación de los ciudadanos estará la sostenibilidad del bienestar»⁶⁴⁷.

Es por ello que el futuro inmediato nos obliga, no sólo a concebir políticas sociales y económicas valientes y comprometidas, y que destierren viejas fórmulas que solo sirven para administrar miseria; sino que también nos obliga a repensar el modelo de sociedad, alejándonos del capitalismo neoliberal para acercarnos a un modelo más social, que desplace del centro de interés al capital para que el pro-

646. AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, *Los programas de rentas mínimas en España*, AIReF, Madrid, 26 de junio de 2019, p. 5.

647. DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, 2ª. ed., Sequitur, Madrid, 2008, pp. 54-55.

tagonismo recaiga sobre la persona. En este sentido, coincidimos plenamente con SANZO GONZÁLEZ en que «la apuesta por un modelo social fundamentado en la renta básica, el acceso garantizado a la vivienda y el mantenimiento de una red de servicios públicos universales en educación, sanidad y servicios sociales supone una opción racional [y de imperiosa necesidad] en nuestro país»⁶⁴⁸.

En definitiva, dado el marco político que conforma hasta nuestros días la realidad española, deberíamos de hacer honor y cumplir efectivamente mediante las políticas fiscales oportunas aquello que propugna el art. 1.1 de la CE en el dispone que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

6. Bibliografía

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, pp. 47-85.
- ANLEU-HERNÁNDEZ, Claudia Maria, «La aplicación de la perspectiva resiliente en el trabajo social con inmigrantes latinoamericanas en Tarragona. Una mirada crítica», *Pedagogia i Treball Social. Revista de ciències socials aplicades*, vol.6, núm. 1, 2017, pp. 45-68
- ANTÓN MORÓN, Antonio, «Rentas sociales, trabajo y ciudadanía», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, pp. 191-215.
- ARENAS VIRUEZ, Margarita, «La cuestión competencial en materia de servicios sociales», *Temas laborales*, núm. 133, 2016, pp. 69-112.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luís, «Renta Básica y Constitución», *Agenda Pública. El País*, 22 de septiembre de 2018, <http://agendapublica.elpais.com/renta-basica-y-constitucion/>
- ATKINSON, Anthony Barnes, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- ATKINSON, Anthony Barnes, «The Case for a Participation Income», *The Political Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 1996, pp. 67-70.
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, *Los programas de rentas mínimas en España*, AIREF, Madrid, 26 de junio de 2019.
- AYALA CAÑÓN, Luís, «La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 23, 2005, pp. 45-67.
- BOLLAIN URBIETA, Julen, GUANCHE SÁNCHEZ, Tinixara, «Una Renta Básica para salir juntas de esto», *Red Renta Básica*, 15 de abril de 2020, <http://www.redrentabasica.org/rb/una-renta-basica-para-salir-juntas-de-esto/>
- BRU MARTÍN, Paloma, BASAGOITI RODRÍGUEZ, Manuel, «Coronavirus, estado de bienestar, renta básica y comunidad», *El Salto*, 14 de abril de 2020, <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/coronavirus-estado-de-bienestar-renta-basica-y-comunidad>
- CARRIZOSA PRIETO, Esther, «Hacia la articulación de una renta básica de ciudadanía en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 192, pp. 203-242.
- CATALFO, Nunzia, *Un revenu de citoyenneté de base, une idée que se défend*, Rapport núm. 14462, Commission des Questions Sociales, de la Santé et du Développement durable, Assemblée Parlementaire, Conseil de l'Europe, 5 de enero de 2018.
- COUNCIL OF EUROPE, *Living in dignity in the 21st century Poverty and inequality in societies of human rights: the paradox of democracies*, Council of Europe, Strasbourg, febrer, 2013.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, 2ª. ed., Sequitur, Madrid, 2008.

648. SANZO GONZÁLEZ, Luis, *op. cit.*, p. 147.

- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, «Para una Democracia de Alta Intensidad», *Ecuador Debate*, n. 80, agosto, 2010, pp. 63-75.
- ECAS, «Reflexions al voltant del programa de Renda Mínima d'Inserció», *Document*, núm. 1, Barcelona, 16 de febrero de 2015, https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/03/Noves-propostes-RMI_20150218.pdf
- EGÍO GARCÍA, Víctor María, MEDINA RUÍZ, Elvira, «Del paradigma funcionalista a la teoría del conflicto: Estado del Bienestar, agentes de orden y aliados del cambio en tiempos del Covid-19», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, pp. 84-102.
- FARGE COLLAZOS, Carlos, «El Estado de bienestar», *Enfoques XIX*, núms. 1-2, 2007, pp. 45-54.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio, «Primera Historia de la crisis del Coronavirus en España», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, pp. 12-22.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm.74, 2018, octubre - diciembre, pp. 25-66.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona», *Sistema*, núm. 257, enero, 2020, pp. 61- 84
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, «Las prestaciones dinerarias: en particular, los ingresos mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica», *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005, pp. 441-477.
- GARCÍA MORENO, Cristina, «El Estado del Bienestar ante los viejos problemas y las nuevas necesidades», en RODRÍGUEZ MONGE, Ángel, RAYA LOZANO, Enrique (coord.), *Una Europa social y plural. Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social*, 2021, pp. 71-83.
- GARCÍA PÉREZ, Carmen, *La conveniencia social y la viabilidad económica de la Renta Básica*, València, Universitat Politècnica de València, Càtedra ACAL, 2017, <https://www.acalsl.com/blog/2019/04/rentas-minimas-autonomicas-actualizacion-de-la-monografia-sobre-renta-basica>
- GARÍN BALLESTEROS, Borja, «La renta garantizada de ciudadanía. Del éxito de una iniciativa popular a las controversias de la tramitación parlamentaria y de la implantación», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 59, 2019, pp. 97-116.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, José, BUSQUETA FRANCO, Josep Manel, SÁEZ BAYONA, Manolo, *Todo sobre la Renta Básica. Introducción a los principios, conceptos, teorías y argumentos*, Virus editorial, 2001, Barcelona.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational, London, 1981.
- MARTÍNEZ MORAS, Juan Martín, *El servicio social como derecho social*, EDULP, Buenos Aires, 2017.
- MARTÍNEZ TORRES, María, «Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, pp. 151-189.
- MONEREO PÉREZ, José Luís, «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, vol. 1, núm. 100, 2009, pp. 295-320.
- MORENO MÁRZQUEZ, Gorka, *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, «Crisis, post-crisis y Estado de Bienestar: ¿hacia dónde transita el Modelo Social Europeo?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 54, 2016, pp. 121-154.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «Las consecuencias del neoliberalismo en la pandemia actual», *Público*, 17 de marzo de 2020, <https://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2020/03/17/las-consecuencias-del-neoliberalismo-en-la-pandemia-actual/>
- NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *El Vuelo del Ícaro. Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, núms.2-3, 2002, pp. 109-126.
- NOGUERA FERRER, José Antonio, «Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado del Bienestar», *Estudios de Política y Sociedad*, núm. 1, enero-abril, 2008, pp. 1-18.

- NOGUERA FERRER, José Antonio, «The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain», *Social Policy & Society*, vol. 18, núm. 2, 2019, pp. 289 - 299.
- PEÑA MIGUEL, Noemí, DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki, «Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar», *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 31, 2014, pp. 16-35.
- PUJADAS MUÑOZ, Joan Josep, «Cultura, imatges urbanes i espectacle: a propòsit de l'ecumenisme multi-cultural de la Barcelona del Fòrum 2004, Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia, núm. 19, 2003, pp. 145-163.
- PUJADAS MUÑOZ Joan Josep, «Los claroscuros de la etnicidad. El culturalismo evaluado desde la óptica de la cohesión social y la ciudadanía», *Iustitia*, n. 9, diciembre, 2011, pp. 263-287.
- RALLO JULIÁN, Juan Ramón, *Contra la Renta Básica. Porque la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2015.
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona, Ariel, 1999.
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, «El salario de toda la ciudadanía», *Claves de Razón Práctica*, núm. 106, 2000, pp. 43-48.
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, BOLLAIN URBIETA, Julen, «La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas», *Red Renta Básica*, 4 de enero de 2019, <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-incondicional-ante-las-limitaciones-de-las-rentas-minimas/>
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, RAVENTÓS PANYELLA, Sergi, «La renta garantizada de ciudadanía y la renta básica», en DOMÈNECH FIGUERAS, Antoni (ed.), *Renta Básica Ciudadana SP*, Editorial Sin Permiso, 2013, pp. 6-14.
- RED RENTA BÁSICA, *¿Qué es la RB?*, <http://www.redrentabasica.org/rb/que-es-la-rb/>
- SANZO GONZÁLEZ, Luis, «La introducción de la renta básica en España», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, p. 123-149.
- SASTRE FERNÁNDEZ, María Diana, «Estudio del perfil de percepciones de la Renta Garantizada de ciudadanía en la ciudad de León y su provincia», *Humanismo y Trabajo Social*, vol. 15, 2015, pp. 139-157.
- STUNDING, Guy, *La Renta Básica. Un derecho para todos y para siempre*, Pasado & Presente, Barcelona, 2018.
- TAYLOR-GOOPY, Peter, «The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It», *SSRN Electronic Journal*, enero, 2013, pp. 1-25. <http://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk.ccig/files/The%20Double%20Crisis%20paper.pdf>
- TORRES MINOLDO, María Sol, «La renta Universal. La centralidad de la relación salarial y el mercado de Trabajo como problemas», *Serie Documentos de Trabajo*, núm. 69, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, 2009, <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2069.pdf>
- URIBARRI HERNÁNDEZ, Iñaki, «Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, núm. 1, 2012, pp. 75-85.
- UROZ OLIVARES, Jorge, «La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar: reestructuración y alternativas», *Miscelánea Comillas*, vol. 68, núm. 132, 2010, pp. 299-311.
- VAN PARIJS, Philippe, *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona, Paidós, 1996.
- VAN PARIJS, Philippe, VANDERBORGHT, Yannick, *La renta bàsica*, Ariel Barcelona, 2015.
- WRIGHT, Erik Olin, «Basic income as a socialist Project», *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, vol. 2, núm. 1, 2003, pp. 196-203.

VI. CONCLUSIONS

En el context de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides, en el marc de la qual s'aproven els objectius de desenvolupament sostenible; que defensen amb determinació clara polítiques d'integració i de desenvolupament en tots els àmbits, en destaquen tres⁶⁴⁹ que tenen una relació directa amb les temàtiques tractades en els articles que conformen aquesta tesi: el primer, persegueix posar fi a la pobresa en totes les seves formes i a tot el món, el tercer vol garantir una vida sana i promoure el benestar per a tots i en totes les edats, i el desè pretén reduir la desigualtat en i entre els països.

Els articles que conformen aquesta tesi per compendi de publicacions, tenen les seves corresponents conclusions, però sembla necessari destacar les qüestions més significatives que se'n deriven d'aquesta recerca, posant en relació les diverses línies temàtiques abordades i demostrant que existeix una coherència argumental entre totes elles. A les conclusions de cadascun dels articles s'han dibuixat algunes propostes que podrien contribuir a donar resposta a algunes de les qüestions que es plantejaven en els mateixos objectius de la recerca, i a les que també se'n farà referència en un capítol posterior.

Aquest apartat s'estructura en funció dels objectius específics que la investigació plantejava, de manera que es puguin extreure conclusions que justifiquin la necessitat d'articular algunes propostes que apareixen en els articles i donar continuïtat a aquesta línia d'investigació a través d'un projecte de recerca que es presentarà al final d'aquest treball.

VI.1. DE L'ORIGEN, IMPLANTACIÓ I CRISI DE L'ESTAT DEL BENESTAR A L'ESTAT ESPANYOL, A LA TRANSFORMACIÓ ACTUAL

La institucionalització de l'Estat del benestar es tradueix en unes polítiques socials amb vocació de «servei públic» i que tenen per objecte millorar la qualitat de vida de la població en tots els àmbits. Unes polítiques socials que pretenen universalitzar-se mitjançant la distribució de la renda a través d'un

649. El 25 de setembre de 2015 l'Assemblea General de les Nacions Unides va aprobar l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible amb l'objectiu d'estimular l'acció en cinc grans àrees conegudes com els «P», planeta, propietat, pau i partenariat. Aquestes àrees desenvolupen 17 objectius entre els que es troben els que s'han referenciat. http://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/Coleccio_Documents/DOCUMENTS_21_Resolucio_NNUU_AGENDA_2030.pdf.

sistema de serveis socials i de seguretat social, la promoció de la plena ocupació i l'establiment d'una política de concertació social amb salaris suficients i altres millores laborals, i la garantia dels recursos suficients per al manteniment del consum intern i de la productivitat.

Però certament l'Estat del benestar no ha aconseguit desplegar-se completament, atès que el sistema no ha pogut assegurar un mínim vital per a totes les ciutadanes i els ciutadans; malgrat que tant Europa com l'Estat espanyol han desenvolupat polítiques per a intentar construir un model amb pretesa capacitat per a donar resposta a les necessitats socials, polítiques, econòmiques i culturals. La despesa pública es va incrementar; però no prou com per a assegurar un sistema social basat en els principis d'igualtat, equitat i justícia social.

La devastadora crisi del 2008-2014 va fer trontollar els fonaments d'una economia basada en el capitalisme, i conseqüentment també els de l'Estat del benestar. És en aquest moment quan s'evidencia el dèficit estructural de les nostres polítiques de protecció i erradicació de la pobresa, juntament amb la ingerència del govern de l'Estat espanyol imposant mesures de control sobre les competències pròpies de les administracions autonòmiques i el zel excessiu de l'Estat per a reduir el dèficit i per tant la despesa pública; el que va originar que la cobertura universal que defineix el sistema de serveis socials de responsabilitat pública resultés insuficient per a satisfer l'increment de les demandes socials fruit de noves necessitats i del creixement exponencial de les ja conegudes.

Una crisi econòmica i social que va venir a laminar els drets socials que l'Estat del benestar va voler socialitzar, així com l'impacte que va tenir la preexistència de la globalització, que obligava els Estats a aplicar mesures econòmiques similars i que van contribuir a rebaixar la protecció social, la qual cosa sens dubte va posar de nou en entredit l'Estat del benestar. Mai la crisi, i la seva gestió des de mesures imposades fruit de la convivència en un món global, haurien d'haver comportat el debilitament de les polítiques socials.

Però no només la crisi posa a prova l'eficàcia de l'Estat del benestar, sinó també la seva pròpia incapacitat per a adaptar-se als grans canvis socials i estructurals que s'han operat des del seu naixement després de la 2a Guerra Mundial. Tant és així que no ha pogut evitar la reproducció de la pobresa, ni de les situacions de desigualtat i d'exclusió social. L'explicació més clara d'aquesta incapacitat per a eradicar la pobresa i les desigualtats socials, es troba en l'hegemonia del capitalisme neoliberal, causant principal d'aquesta crisi reproductiva de l'Estat del benestar. Els governs han acompanyat l'empoderament del capitalisme neoliberal, laminant benestar i redistribució de la riquesa a canvi de competitivitat. I això es dona, a més a més, en el context d'una pèrdua de drets democràtics, derivant cada vegada més en democràcies de baixa intensitat.

Com hem pogut comprovar l'Estat del benestar en els darrers trenta anys ha sofert una clara erosió, no només motivada per la falta de visió i interès polític en l'eradicació de les desigualtats socials, que hauria d'haver-se traduït en estratègies polítiques menys neoliberals; sinó també en el compromís de tot l'espectre polític des de l'extrema dreta fins el socialisme amb el projecte econòmic neoliberal. Només l'esquerra defensa un model social d'economia.

VI.2. LA CONSTRUCCIÓ D'UN NOU DRET SOCIAL: EL D'ACCÉS ALS SERVEIS SOCIALS

Els drets socials històricament s'han vinculat a la protecció de l'ésser humà davant qualsevol mena de discriminació, desigualtat o necessitat social. Sempre han tingut i continuen tenint un marcat caràcter reivindicatiu i els seus objectius es centren en millorar la qualitat de vida de les persones i el seu benestar en tots els àmbits. Són molts els drets socials recollits en la normativa internacional i europea, i hem pogut comprovar com aquesta té la seva traducció en el marc constitucional espanyol, i en l'estatutari català. Malgrat això, l'economia política neoliberal imperant els ha convertit en «paper mullat».

La Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, ja feia referència als serveis socials com un dret de totes les persones. En l'àmbit europeu, la Carta Social Europea del Consell d'Europa de 1961 defineix als serveis socials com a dret, i els atribueix els objectius de benestar i desenvolupament social. I finalment, la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea de 2007, reconeix el dret a l'accés als serveis socials, i incorpora entre les finalitats dels drets socials la de combatre l'exclusió social i la pobresa. No obstant això, els drets recollits en aquests textos europeus es consoliden en el Pilar Europeu de Drets Socials de 2017, que intenta donar resposta als efectes devastadors de la crisi econòmica i política, que ha incrementat les desigualtats, la pobresa i l'exclusió social a Europa. Tot i que nominalment es tracta de drets de ciutadania, la manera de gestionar-los, s'acosta més a un sistema assistencialista per fer front a la pobresa més crua, però sense unes bases de socialització i de transformació de les desigualtats del sistema.

Aquesta és l'època daurada de la socialdemocràcia, impulsora de l'Estat del benestar. Cal entendre la funció propagandística d'aquest plantejament en un context de Guerra Freda. El capitalisme social es presentava com la millor alternativa davant un socialisme real mancat de llibertats individuals. La caiguda del Mur de Berlín va suposar, com deia FUKUYAMA⁶⁵⁰ la fi de la història. El neoliberalisme es va quedar sense competència i ja no calien operacions cosmètiques per defensar el capitalisme com el millor dels sistemes. Thatcher i Reagan s'havien adelantat, essent els precursors de la laminació dels drets socials i de la privatització dels serveis públics, incloent la sanitat i el transport públic.

En aquest marc jurídic fonamental, la legislació específica en matèria de serveis socials de caràcter general, així com la que es refereix als diferents àmbits sectorials de l'acció pública social, han permès teixir l'entramat de serveis i prestacions que, com si es tractés d'una xarxa, salvaguarda les necessitats de les persones més vulnerables i s'ha consolidat a poc a poc de manera irreversible, a través de l'evolució normativa. Hem assistit a una profunda transformació del sistema públic de protecció social que es nodreix d'una diversitat d'operadors, públics i privats; però sobretot del Tercer Sector.

Aquest nou model relacional ha situat en el centre del sistema de serveis socials a la persona, legitimada per a exigir l'efectiu compliment del dret d'accés. Així doncs, l'accés als serveis socials es constitueix com un dret universal recollit tant en la legislació constitucional, com en l'estatutària. Les condicions socials, polítiques, jurídiques, tècniques, administratives, organitzacionals i econòmiques han acabat consolidant com un nou dret social, el dret d'accés als serveis socials. Aquest marc propicia en el nostre ordenament jurídic, una transformació del sistema de protecció a través de diversos canvis legislatius que han acabat amb el reconeixement d'un veritable dret subjectiu als serveis socials. Un dret que per tant és exigible, als serveis socials, i per tant hem vist com s'ha configurat, ha millorat i s'ha consolidat en el sistema públic de serveis socials. Per a fer efectiu el dret d'accés als serveis socials, cal destacar el paper fonamental dels ens locals, com l'administració més garantista, donada la seva proximitat al ciutadà i a les seves necessitats. Podem assegurar així, que les administracions locals són les màximes garants de l'accés als serveis socials, i han contribuït sens dubte a la configuració d'un nou dret social. Paradoxalment, en el cas espanyol, les administracions locals són les pitjor dotades econòmicament en el repartiment dels diferents glaons administratius.

650. FUKUYAMA, F., *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992.

VI.3. EL SISTEMA ORGANITZATIU I COMPETENCIAL DELS SERVEIS SOCIALS A LA CATALUNYA DE LA POSTCRISI, A TRAVÉS DEL MODEL DE PRESTACIÓ TERRITORIAL BASAT EN LA PERSONA DES D'UNA PERSPECTIVA LOCAL

El sistema públic de serveis socials ha millorat gradualment al llarg del temps, complementant-se amb altres sistemes de provisió social, com el sistema de salut amb l'objectiu millorar la qualitat de vida de totes les persones, a la cerca del benestar social. Aquesta transformació va tenir un impacte en el sistema organitzatiu i competencial dels serveis socials locals a tot l'Estat espanyol a través de l'articulació de normatives com la Constitució espanyola de 1978, que no només va instituir l'Estat de dret, democràtic i social, sinó que en l'àmbit territorial va comportar l'establiment de l'Estat autonòmic. Un Estat social que suposarà l'assumpció de responsabilitats col·lectives per a fer front a les necessitats de les ciutadanes i dels ciutadans, i que establirà les bases del Sistema Català Serveis Socials. L'Estatut de Catalunya de 2006 va reforçar la competència autonòmica en matèria de serveis socials i va establir amb molta claredat els àmbits funcionals, la distribució competencial territorial entre la Generalitat de Catalunya i els ens locals i els titulars del dret als serveis socials.

La Llei reguladora dels bases de règim local de 1985 determinà l'obligació de prestar serveis socials bàsics als municipis de més de 20.000 habitants i va permetre que la Generalitat de Catalunya delegués en els municipis de més de 50.000 habitants competències en matèria de serveis socials especialitzats. El municipi acabarà assumint doncs, les competències per a desenvolupar tots els serveis públics que han de donar resposta a les necessitats de les ciutadanes i els ciutadans, la prestació dels serveis socials i la promoció i la reinserció socials, que queden recollits en el Text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya de 2003.

Tots aquests avenços cap a la descentralització de la prestació dels serveis socials i l'autonomia dels ens locals, es posarà en risc amb la promulgació de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local de 2013, que reduïa àmpliament la capacitat municipal, pel que feia a «competències pròpies». Aquesta reducció en l'abast competencial local en matèria d'assistència social, es centrava únicament i exclusivament en l'avaluació i informació de situacions de necessitats socials i l'atenció en situació de risc o exclusió social. El que suposava haver d'abandonar la promoció, la prevenció i la planificació estratègica, en definitiva la possibilitat de treballar des de processos de transformació i de canvi. Així mateix deroga expressament la facultat dels municipis per a exercir altres competències connexes o complementàries les quals desenvolupa l'Administració de la Generalitat. Aquest panorama va suposar un retorn cap a l'assistencialisme. Donat que s'intensificava la funció

Malgrat tot, la reforma va provocar més d'una desena de recursos d'inconstitucionalitat, les sentències dels quals van frustrar la intenció del legislador estatal de reduir les competències locals.

Així doncs podem afirmar que tota aquesta jurisprudència, en benefici de l'autonomia local, obre la possibilitat a seguir completant la legislació catalana en el règim general dels serveis socials i en el sectorial. Ara bé tots aquets avenços en el sistema organitzatiu i competencial dels serveis socials la Catalunya, a través del model de prestació territorial basat en la persona des d'una perspectiva local, es veurà afectat per la irrupció de la crisi econòmica que va començar el 2008, i que ha tingut conseqüències a nivell social irreversibles per a una bona part de la nostra societat. No podem evitar fer una reflexió sobre la situació actual d'emergència sanitària de la COVID-19, i que deriva en una crisi econòmica i social que de nou tindrà un gran impacte en el sistema de protecció social.

En aquest escenari de crisi, de reducció de l'ocupació i l'augment exponencial de l'atur va comportar a una greu depressió econòmica, elevant el risc de pobresa i d'exclusió social. Si a tot això li sumem que Espanya és un dels països que menys destina a la despesa pública social de tota Europa, el resultat suposa que les conseqüències per als col·lectius més vulnerables hagin resultat devastadores. Aquest dèficit estructural de les nostres polítiques de protecció contra la pobresa, juntament amb la in-

gerència del govern de l'Estat espanyol imposant mesures control sobre les competències pròpies de l'Administració catalana, han comportat que la cobertura universal pretesa pel sistema de serveis socials de responsabilitat pública hagi resultat insuficient per a satisfer l'increment de les demandes socials fruit de noves necessitats i de la intensificació de les que es coneixien. Així doncs, encara que les necessitats socials i, en conseqüència, les demandes dels ciutadans s'incrementaven de manera exponencial, no ho feien en la mateixa proporció els recursos econòmics i materials per a satisfer-les.

En aquest escenari de crisi l'administració amb responsabilitats en matèria de serveis socials que ha resultat més tensionada ha estat la local. Aquesta és l'encarregada d'atendre les necessitats més immediates de la població, assumint així l'encàrrec del legislador des de l'aplicació dels principis d'universalitat, de proximitat, de desconcentració i de subsidiarietat.

A manera de conclusió, i en virtut de la Llei de serveis socials de 2007 de Catalunya, podem assegurar que els ens locals són les que suporten les majors càrregues derivades de les competències en matèria de serveis socials bàsics; però també en matèria de serveis socials especialitzats a petició pròpia o per delegació per la Generalitat de Catalunya. Ara bé, les circumstàncies econòmiques, socials i organitzatives suposen que sovint apareguin desigualtats territorials en les respostes del món local a les necessitats de les ciutadanes i ciutadans, cada vegada més creixents.

Les entitats locals i els serveis socials haurien de conformar una mateixa unitat d'acció per a donar una resposta adequada a les necessitats de la ciutadania. Seria convenient que la distribució competencial en matèria de serveis socials no es sotmetés només a quina administració ha d'exercir-la; sinó a qui pot exercir-la amb major competència, incorporant per tant l'eficiència, l'eficàcia i la qualitat com a criteris essencials. Això suposa un profund replantejament de l'arquitectura jurídica de les administracions públiques i, en particular de les entitats locals i, sobretot, del seu règim competencial. Tot això suposa un replantejament estructural del rol exercit pel principi d'autonomia local, atorgant-li el protagonisme que li correspon, a la llum del principi de subsidiarietat, que garanteix que la competència sigui exercida per l'administració més pròxima a la ciutadana i al ciutadà, i dotant-la del finançament adequat per tal que això sigui possible.

VI.4. LA LLEI 12/2007, D'11 D'OCTUBRE, DE SERVEIS SOCIALS COM A NORMA QUE DEFINEIX EL SISTEMA PÚBLIC DE SERVEIS SOCIALS A CATALUNYA

Hem assistit a una transformació del sistema de protecció que s'expressa clarament a través de tots els canvis legislatius, fins i tot amb l'aprovació de la Llei sobre la promoció de l'autonomia de les persones amb dependència del 2006. Tots aquests canvis legislatius han donat lloc al reconeixement del dret subjectiu, un dret que es converteix en exigible, el dret d'accés als serveis socials i per tant hem vist com s'ha configurat, ha millorat i s'ha consolidat el sistema públic de serveis socials.

Hem pogut definir diferents moments històrics relacionats amb la construcció i consolidació del sistema de serveis socials fins a la postcrisi a Catalunya. Des de l'aprovació de la Constitució de 1978, al restabliment de la Generalitat de Catalunya que sota la presidència de Tarradellas inclou la matèria de l'assistència i els serveis socials entre les seves atribucions i que va propiciar la transformació de les antigues formes assistencials en els nous serveis socials. El posterior traspàs de la competència exclusiva en matèria d'assistència i serveis socials a la Generalitat de Catalunya amb l'aprovació de l'Estatut del 79. La creació de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, a través de l'aprovació de la Llei 12/1983, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya.

L'arribada de la primera Llei de serveis socials de 1985, va establir els fonaments de la política global i integrada de serveis socials, va configurar la prestació de serveis socials com un dret al ciutadà superant la beneficència, va estructurar l'atenció en dos nivells: l'atenció primària i els serveis especia-

litzats. Va determinar les àrees d'actuació: la família, la infància i l'adolescència, la vellesa, les persones amb disminucions físiques, psíquiques o sensorials, les persones amb addiccions, la prevenció de qualsevol tipus de discriminació personal o social, la prevenció i tractament de la delinqüència, les situacions d'emergència social i la lluita contra la marginació social. I finalment va atorgar als ens locals les competències per programar i gestionar els serveis socials d'atenció primària i els serveis socials especialitzats, així com la de coordinació dins l'àmbit municipal dels serveis socials que presten entitats privades; així com també la gestió de les prestacions econòmiques i subvencions de l'Institut Català de Serveis

El 2003, s'avança cap l'establiment de les condicions mínimes exigibles a tots els serveis socials d'atenció primària del Sistema Català de Serveis Socials, amb l'objectiu de garantir la qualitat dels serveis, l'equitat quant a l'accés i l'equilibri territorial, amb l'aprovació de la Llei 27/2003, de 21 de gener de l'atenció social primària.

El 2004 es creà el marc institucional i funcional que va facilitar el desplegament del Sistema Català de Serveis Socials, el dret dels ciutadans a un Sistema de serveis socials de responsabilitat pública, basat en els principis de descentralització, desconcentració i coordinació del sistema amb l'aprovació de la Llei 4/1994, de 20 d'abril. Dos anys més tard amb la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que impacta en el Sistema Català de Serveis Socials, i regula les prestacions socials de caràcter econòmic que s'emmarquen en l'ordenament jurídic aplicable a les prestacions econòmiques d'assistència social.

Però el veritable punt d'inflexió en la consolidació del Sistema públic de serveis socials a Catalunya, es viurà amb l'aprovació de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre de serveis socials que va establir l'ordenament dels serveis socials amb el propòsit de fer efectiva el reconeixement dels dret subjectiu d'accés universal als mateixos —malauradament coincidint amb l'inici de la crisi econòmica del 2008-2014—. Aquesta llei determina els drets garantits per a totes i tots els ciutadans en matèria de benestar social i estableix també les responsabilitats de les administracions públiques amb obligació de prestar els serveis. Així mateix va definir la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, integrada pel conjunt dels serveis centres de serveis socials de Catalunya, mantenint els dos nivells d'atenció: els serveis socials bàsics i els especialitzats. Segueix atorgant les competències en aquesta matèria als ens locals, i determina els instruments tècnics per a desenvolupar la Llei com són: la Cartera de serveis socials, el Pla Estratègic de Serveis Socials i el Pla de qualitat dels serveis socials. L'instrument més destacable serà la Cartera, on es fa una descripció de totes les prestacions i serveis de caràcter garantit i no garantit, la tipologia de la prestació, la població destinatària, l'equip professional que la gestionarà, els perfils i les ràtios professionals, els estàndards de qualitat i els criteris d'inclusió.

Tot això va contribuir sens dubte a construir i consolidar el Sistema Català de Serveis Socials. Un Sistema perfectible i amb necessitat d'adaptar-se als nous temps, que passa segurament per la revisió i actualització de la pròpia Llei de serveis socials i l'adopció d'altres tipus de mesures que tornin a posar al centre de l'atenció a la persona i que donin el protagonisme merescut tant als professionals dels serveis socials, en tant que màxims garants dels drets socials de les ciutadanes i els ciutadans, com als ens locals, com el primer nivell d'actuació social. Cal per tant recuperar la fidelització als principis mateixos de la Llei de serveis socials com la universalitat, la igualtat, la responsabilitat pública, la solidaritat, la participació cívica, el foment de la cohesió social, l'atenció personalitzada i integral, el respecte pels drets de les persones, i la qualitat dels serveis entre altres.

VI.5. LA INTERVENCIÓ SECTORIAL I DE COM S'EXERCIXEN LES COMPETÈNCIES QUE LA LEGISLACIÓ SOCIAL GENERADA DURANT LA CRISI I LA POSTCRISI, ATRIBUEIX A LES ADMINISTRACIONS LOCALS

El règim jurídic en matèria de serveis socials de caràcter general ha construït el Sistema Català de Serveis Socials, però per acabar de completar-lo han calgut les aportacions de la legislació d'àmbit sectorial, que un cop més ha impactat sobre els serveis socials del món local, essent aquests els responsables de l'articulació dels nous dispositius assistencials que es generen, així com de garantir l'exercici dels drets dels ciutadans que en poden ser beneficiaris; i del desplegament dels processos de transformació i de canvi, que hauran d'acompanyar i supervisar els professionals del treball social. Un cop més es carrega sobre l'administració local i els seus tècnics, l'exercici de les competències que es defineixen en aquesta ampliació del sistema de protecció social.

Els àmbits que clarament es defineixen en tota aquesta regulació abasten la dependència, la discapacitat, la infància i l'adolescència, la dona i la desigualtat de gènere, l'estrangeria, l'emergència habitacional i la pobresa energètica i la renda bàsica. Tota aquesta normativa impacta en el món local de manera especial i fa aportacions al sistema públic de serveis socials.

Per primera vegada tant a Espanya com a Catalunya l'atenció a la dependència esdevé en un dret, i això es tradueix en la creació del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència. La Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, és la llei estatal de major impacte en els serveis socials catalans, i cal destacar que defineix per primer cop els serveis socials com un dret de caràcter subjectiu i això serà el que determinarà el seu accés. L'atenció a l'usuari es personalitza i prioritza la possibilitat de romandre a l'entorn. És per tant evident que posava al centre d'atenció a la persona.

Pel que fa a l'àmbit de la infància i l'adolescència, a Catalunya, el sistema d'atenció i protecció a aquests col·lectius es va integrar en el Sistema públic de serveis socials i es va constituir per sempre en un àmbit d'intervenció dels propis serveis socials. L'aprovació de la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i adolescència, va dotar a Catalunya d'un marc jurídic que incorporava una visió integral i suposava una transformació significativa del sistema de protecció. Atorgava als Serveis Socials Bàsics un paper fonamental en l'atenció primerenca en els casos de risc lleu o moderat. Però el resultat del seu desplegament no ha estat el desitjat donat que la seva aprovació va coincidir amb la crisi econòmica del 2008.

La desigualtat entre dones i homes, i la violència masclista és el resultat d'una societat de model patriarcal encara massa present. La primera norma que s'aprova en relació a la violència contra les dones fou d'àmbit estatal, la Llei 27/2003, de 31 de juliol, reguladora de l'ordre de protecció de les víctimes de violència domèstica, i és precisament aquesta llei la que atorga competències a l'administració local per activar instruments de protecció social. Però si hi ha una llei que aconsegueix que tant a Espanya com a Catalunya l'atenció i la protecció a les dones víctimes de violència masclista esdevingui en un dret, aquesta és la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere. En el context estrictament català dues són les lleis que destaquen. La primera la Llei 5/2008, del 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista, que avança en garanties respecte al dret bàsic de les dones a viure sense cap mena de manifestació de violència. A més a més crea la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones que pateixen violència masclista, integrada per un conjunt de serveis públics dirigits a l'atenció, l'assistència, la protecció i la recuperació en aquests tipus de situacions. I obliga a intervenir als serveis socials locals per emetre els informes sobre les situacions de violència masclista, així com a desplegar els serveis d'acolliment i recuperació. I la segona norma de referència a Catalunya és la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes; que reconeix la necessitat d'intensificar el debat en aquest àmbit d'intervenció dels serveis socials, i dona resposta des de la implementació de polítiques socials reals i efectives.

En l'àmbit de la immigració la Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acolliment de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, suposa donar estrictament compliment a l'Estatut de Catalunya de 2006 que recull en el seu article 18 les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'immigració. Aquesta norma va instar a donar compliment també al principi de territorialitat, determinant quines eren les administracions que havien de desplegar en tot el territori català els serveis d'acollida. Entre aquestes destaca de nou el paper principal dels ens locals.

En relació a l'emergència habitacional i la pobresa energètica, tot i que Catalunya va resultar capdavantera a tot l'Estat espanyol, arribava massa tard, quan ja milers de famílies havien estat desnonades i amb quadres ben dramàtics. Amb l'aprovació de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, s'intenta donar resposta a la situació que afrontaven moltes famílies catalanes a les que se'ls dictaven ordres de desnonament i que no trobaven en el sistema de protecció una resposta adequada. Aquesta Llei determinava un conjunt de mesures que tenien per objectiu evitar els desnonaments i la pobresa energètica. Cal posar en valor el fet que aquesta Llei va ser fruit d'una iniciativa legislativa popular, aprovada amb gran consens al Parlament de Catalunya. I la Llei 4/2016, de 23 de desembre de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió social, que atorgava competències a les administracions per expropiar l'ús dels pisos buits d'entitats financeres i grans propietaris per a donar-los ús social, i facultava els municipis amb alta demanda acreditada d'habitatge social a aplicar l'impost de pisos buits, i les famílies amb sobreendeutament per causa de l'habitatge podien demanar mediació per resoldre aquestes situacions. La valentia i ambició política que traspuava d'aquestes dues lleis va intentar esser neutralitzada pel Govern de l'Estat amb la interposició de sengles recursos d'inconstitucionalitat que van ser retirats amb l'arriba d'un nou govern socialista.

L'aprovació de Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, respon a la mobilització de la ciutadania, que es va concretar en una iniciativa legislativa popular i que clarament abordava la necessitat de donar una resposta més garantista a la situació de moltes persones afectades durament per l'impacte de la crisi econòmica a Catalunya, que va provocar un escenari d'emergència social i que va mobilitzar a la ciutadania per a reclamar com a dret subjectiu aquesta prestació. Aquesta llei superarà la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, de la qual cal destacar el reconeixement de la mateixa com un dret subjectiu. Els ens locals un cop més es dibuixaven com l'administració encarregada del desplegament d'aquest recurs, tant en la seva tramitació, com en la gestió, l'execució i el seguiment.

Malgrat que la crisi va afectar de manera transversal a tota la societat i va tenir un impacte en el sistema de serveis socials, no es pot negar l'esforç polític per intentar donar resposta a l'aparició de noves necessitats, amb la promulgació de lleis que pretenien remoure consciències polítiques i socials i que van generar instruments jurídics, tècnics i socials per a mitigar les situacions d'exclusió social, però que no van aconseguir superar-les.

En conclusió podem assegurar de nou que les administracions locals van veure com incrementaven les seves competències en matèria de serveis socials, atès que tenen moltes directament assignades com a responsables dels serveis socials bàsics, definides clarament en la Llei de serveis socials de 2007. Però també directament assumeixen una part important dels serveis socials especialitzats a petició pròpia o delegades per la Generalitat de Catalunya. Ara bé les circumstàncies econòmiques, socials i l'organització territorial van fer que apareguessin de nou desigualtats territorials en la resposta des del món local a les necessitats dels ciutadans.

VI.6. LA RENDA BÀSICA A ESPANYA COM A INSTRUMENT D'UN ESTAT DEL BENESTAR EN TRANSFORMACIÓ.

Als anys vuitanta Europa inicia una lluita contra la pobresa i l'exclusió social amb la implantació d'una renda mínima d'inserció. Aquesta renda mínima en el cas de l'Estat espanyol va ser concebuda com una ajuda condicionada a la participació del beneficiari en un programa d'inserció social i laboral. La crisi econòmica porta a l'aplicació d'aquesta com un comodí per oferir uns mínims vitals a moltes persones que estaven abocats a l'exclusió social. La renda mínima es va desvirtuar, abandonant l'objectiu de treballar en processos de transformació per a convertir-se en un ingrés de subsistència, que no responia als principis de la dignitat humana i no evitava ni la cronificació de situacions de marginació, ni la dependència respecte del sistema de protecció social.

L'alternativa més destacada a la renda mínima tradicional serà la renda bàsica. Aquesta renda inicialment es concep com un ingrés econòmic de caràcter individual, incondicional, sense limitacions dels ingressos previs de què es disposi. Un plantejament que qüestionem, atès que no és sostenible des dels principis de l'equitat i la justícia social. Si bé estem absolutament d'acord en el necessari compromís de l'Estat en l'activació d'un sistema de mínims vitals, que tingui per objecte millorar la protecció de les persones amb menys recursos. Una prestació social bàsica que s'adapti als canvis socials i que es converteixi en un instrument per a combatre la precarietat laboral, la falta de recursos econòmics, la pobresa, l'exclusió i que serveixi alhora per a reconstruir un nou Estat del benestar més igualitari i universalista, en un context polític i econòmic que segueix dominat pel capitalisme en la seva versió actual neoliberal.

La traducció de les diferents recomanacions del Consell d'Europa en relació a la necessitat d'una RB es tradueix en el cas de l'Estat espanyol en la seva legislació social amb la promulgació de disset lleis autonòmiques que articulen el dret a una renda social garantida concebuda com una prestació econòmica de caràcter periòdic, individual, universal, a la qual es pot accedir en funció dels ingressos econòmics del nucli familiar o de convivència, de caràcter subsidiari respecte a les prestacions econòmiques que tenen un major o igual import, i complementària d'altres prestacions econòmiques que tinguin un menor import i que puguin correspondre a les persones destinatàries. Aquest caràcter complementari fa possible sumar un altre tipus de recursos i prestacions de contingut econòmic previstes en la legislació vigent que poguessin correspondre a la persona titular fins a l'import màxim que correspongui percebre en concepte de RB determinada per a cada Comunitat Autònoma. Així mateix el caràcter garantit de la RB és comuna també en totes les lleis analitzades, la qual cosa comporta que el finançament es recull en els pressupostos generals de les CCAA, i aquests mateixos fixen anualment l'actualització de la quantia de la prestació econòmica. Fins aquí la majoria de les CCAA coincideixen, però no així en la definició de la RB com a dret subjectiu a la renda social garantida i que no ha d'estar condicionada a l'obligació de participar en cap mena d'activitat d'inserció laboral o social.

Només Catalunya i Balears consideren la incondicionalitat de la prestació. Per tant, algunes de les premisses que es recollien en la primera conceptualització de RB no es respecten en el conjunt de les CCAA, més restrictives en tant que defineixen l'obligatorietat d'una contraprestació en forma d'itineraris d'inserció individual, social o laboral segons el cas. Cal posar en valor els drets de l'individu i la seva exigibilitat, conceben als ciutadans com a persones lliures amb capacitat per a triar si estan preparats o no, per a liderar un procés de canvi, compromentent-se a assumir l'esforç intel·lectual i físic que suposa complir amb un itinerari d'inserció personal, social o laboral. O si per contra, i d'acord amb l'exigibilitat de la RB, l'individu pot exercir el seu dret a la prestació econòmica garantida sense condicions, deixant la porta oberta a que pugui decidir a futur incorporar-se a algun itinerari d'inserció social o laboral.

Totes les CCAA li atribueixen a la RB la voluntat d'ajudar a cobrir les necessitats bàsiques, i alhora la possibilitat de vincular-se a programes de millora que faci dels nostres ciutadans i de les nostres ciutadanes persones autònomes, autodeterminades, apoderades i per tant capacitades per a afrontar els seus projectes vitals i donar resposta a les necessitats que haurà d'afrontar en el futur; posant en el centre a la persona per a fer-la subjecte actiu de la seva pròpia transformació.

La RB esdevé la darrera xarxa de protecció social, en tractar-se de programes de protecció social creats en el marc de la seva competència exclusiva en matèria de serveis socials. Aquestes RB intenten fer compatible la garantia d'accés a recursos amb programes d'activació i compromís d'inserció aplicant criteris ben diferents entre CCAA i també amb desigual garantia del dret, diferències en les quanties de la RB, en la necessitat de contraprestació o no i de quin tipus, dels índexs econòmics de referència etc. Per tant, el desenvolupament la RB ha estat divers a l'Estat espanyol. Precisament l'aplicació d'índexs econòmics de referència ben diferents per al càlcul de la RB, com són l'IPREM, l'IRSC i l'SMI i el percentatge d'aplicació sobre cadascun d'ells, marca de nou les diferències. Identifiquem clarament dos grups molt marcats, els de les CCAA en les quals la RB individual se situa entre els 400 € i els 480 €, i un segon que comprèn dels 600 € als 790 €, en aquest grup trobem al País Basc, València i Catalunya. Destaca així mateix que l'índex més avantatjós és l'SMI i seria desitjable que s'estengués la seva aplicació a totes la CCAA.

VII. PROPOSTES

Si una cosa positiva cal subratllar en aquest context de crisi i d'increment exponencial de les necessitats de les persones i de resposta insuficient del sistema de protecció social, és el canvi que ha produït en la manera de relacionar-se els ciutadans amb aquest sistema i, molt especialment, amb els serveis socials i en l'apoderament de les persones com a subjectes drets, de drets subjectius i per tant exigibles i justiciables, si cal.

Queda clar que el model és perfectible i que hem d'abordar la segona dècada del segle XXI amb l'adaptació de les polítiques socials a les noves necessitats i a les noves realitats; si bé, sense perdre mai la perspectiva antropocèntrica com a *leit motiv* de l'actuació pública. No cal acomplexar-se davant la necessitat de posar en debat qüestions fonamentals com el redimensionament del model d'Estat del benestar i el compromís dels poders públics en el seu manteniment. Malgrat això, sembla se coincident l'opinió de la necessitat d'un canvi estructural en el qual la prevenció, la participació real i efectiva de la ciutadania en les decisions públiques, el treball comunitari com a element de cohesió social, siguin els pilars per aconseguir aquesta societat inclusiva, equitativa i igualitària a la qual molts aspirem.

A fi de concretar, després de l'anàlisi del sistema i del seu funcionament, tot havent apuntat algunes de les disfuncions del model de protecció social, posem a debat qüestions en les que caldrà avançar per fer els ajustaments necessaris, de manera l'estructura del Sistema català de serveis socials esdevingui més eficaç i doni una resposta millor a les necessitats de les nostres ciutadanes i dels nostres ciutadans, en un context de crisi de l'Estat del benestar, en el marc d'una sistema neoliberal que persisteix i, fins i tot, crei i bo i tenint alhora en compte la possible reproducció de crisi econòmica, provocada ara per la pandèmia de la COVID-19.

En primera instància es fa necessari redefinir profundament l'arquitectura jurídica de prestació dels serveis socials de les administracions públiques i, en particular dels ens locals, i sobretot, del seu règim competencial; la qual cosa comporta un *aggiornamento* de l'autonomia local, que atorga el paper protagonista que correspon als ens locals, a la llum del principi de subsidiarietat, que garanteix que la competència sigui exercida per l'administració més propera a la ciutadania i del principi de qualitat en la prestació del serveis, que exigeix el compliment d'uns estàndards com a criteri essencial de l'atenció a la persona.

En aquest marc, es poden apuntar les propostes que enunciem a continuació, amb el benentès que es tracta de formulacions de principi que cal desenvolupar amb profunditat:

- Revisar la Llei de serveis socials del 2007, i fer els canvis oportuns per a que s'adapti a la nova realitat de les necessitats de les persones i del món local en concret, actualitzant i ampliant la Cartera de serveis socials, per tal de permetre que el conjunt de prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública siguin accessibles a totes les persones que les requereixin. Alhora caldrà millorar l'equilibri entre les prestacions garantides i les que no ho estan, propiciant que tots els col·lectius es sentin tractats amb equitat pel sistema des d'una perspectiva garantista, molt més enllà de la visió economicista. En conseqüència caldrà actualitzar i millorar també els instruments que assegurin el desenvolupament i l'aplicació de bones pràctiques en les prestacions, com són el Pla estratègic de serveis socials i el Pla de qualitat dels Serveis Socials de Catalunya.
- Revisar l'atribució de competències en matèria de serveis socials, per tal de dimensionar els recursos necessaris per a implementar-les adequadament. En aquest sentit, d'una banda, cal calibrar l'esforç dels tècnics en funció de la diversitat d'àmbits en els que han d'actuar i, de l'altra, dotar-los d'un millor finançament; així com dels instruments necessaris per a garantir serveis adequats, establint la necessitat d'increment de les ràtios de professionals. Només així es poden millorar els estàndards de qualitat del servei que es presta.
- Perfeccionar els mecanismes de coordinació entre tots els serveis socials de titularitat pública i privada que conformen el Sistema català de serveis socials de Catalunya; així com la coordinació entre l'Administració de la Generalitat, la de les entitats locals i altres administracions, que configuren la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.
- Alliberar els professionals del treball social de la imatge de simples tramitadors de sol·licituds o d'expedidors de recursos, per recuperar definitivament metodologies pròpies del treball social comunitari i de la prevenció, basades en la participació i en la promoció de l'autonomia personal, com a instruments de cohesió social, a nivell dels Serveis socials de base i de Serveis socials especialitzats. Aquesta proposta pot contribuir a enfortir el model d'atenció centrada en la persona que defineix el Sistema de serveis socials i a millor els mecanismes de participació efectiva de les ciutadanes i dels ciutadans.
- Incrementar la inversió en prestacions socials per equipar-los als estàndards de la Unió Europea, donat el baix impacte que les prestacions socials actuals tenen en la població en situació de risc. I en especial dotar de major rellevància les partides de protecció social que no corresponen a les de vellesa (i d'atur en períodes d'alta demanda), com les d'infància, habitatge i exclusió social. Aquesta mesura podria revertir en la millora de l'eficàcia i l'eficiència de la despesa en protecció social per tal d'actuar decididament per tal de combatre la pobresa i l'exclusió social.
- Superar el model de protecció actual que depèn excessivament de la capacitat de econòmica de l'individu, transitant vers un model de caràcter més universal d'accés a les prestacions socials, que les defineixi com a un dret de la ciutadania, facilitant-ne la difusió, l'accés als recursos i limitant les traves i obstacles —físics, simbòlics, temporals—, que hi puguin sorgir.
- Potenciar les polítiques redistributives (en finançament —impostos— i en despesa —prestacions—) i la millora de l'activitat i de la qualitat laboral en la població situada als trams de renda més baixos.

En relació a la implantació efectiva de la renda bàsica a Espanya, sobre la base del concepte e l'ésser humà lliure i subjecte de drets, capaç de prendre de manera autònoma les decisions que afecten a la seva vida, caldria fer extensiva la modalitat de renda bàsica dual, com en el cas de Catalunya i Balears, que aposta perquè l'individu s'aculli a un Pla individual d'inserció sociolaboral o simplement exerceixi el seu dret de percepció de la prestació econòmica no condicionada, sempre que compleixi amb els requisits establerts.

- Incrementar la quantia de la prestació econòmica, de la renda bàsica, fins a equipara-la amb el SMI i que el percentatge d'aplicació arribi al 100%. Només així es pot garantir que la prestació permeti abordar les necessitats socials i promoure l'autonomia econòmica de la ciutadania, tot preservant la llibertat i la dignitat de la persona. Aquesta mesura contribuirà, sens dubte, a la reconstrucció de l'Estat del benestar, un model que ha sofert un gran declivi en el marc de la consolidació de l'economia política neoliberal, i que ha afectat de manera substancial al sistema de prestació de serveis socials, que fins ara era l'expressió d'un mecanisme de correcció dels dèficits generats per l'insuficient sistema redistributiu del capitalisme industrial. En aquest sentit, la substitució del capitalisme industrial pel capitalisme financer ha aprofundit encara més les desigualtats socials i una distribució de la riquesa cada vegada més esbiaixada i polaritzada en menys mans. Una situació de desequilibri i de reproducció de les desigualtats que es va aguditzar durant la crisi de 2008-2014 i que ara rebrota novament, i amb major virulència si s'escau, amb motiu de l'emergència sanitària i social de la Covid-19. Ara bé, la solució de ben segur que no la trobarem en el model de societat capitalista neoliberal, bé s'ha demostrat al llarg dels anys, que lluny d'evitar la crisi, sembla que s'ha alimentat d'ella per a regenerar un sistema que es nodreix de les desigualtats socials.

En definitiva, és per això que el futur immediat la reconquesta de l'Estat del benestar ens obliga, no només amb l'adopció de polítiques socials i econòmiques valentes i compromeses, que bandegin les velles fórmules que només serveixen per a administrar la misèria; sinó també a repensar el model de societat, allunyant-nos del capitalisme neoliberal per tal d'acostar-nos a un model de caràcter més social, que desplaci del centre d'interès al capital per a donar el protagonisme a la persona.

VIII. RECERCA A FUTUR

Els interessos que es dibuixen en aquesta tesi, ens permeten seguir explorant a futur sobre la base d'una recerca centrada, en part, en el treball de camp. Aproximant el focus a la realitat professional en el món dels serveis socials, a través d'una experiència més vivencial dels propis tècnics i de les coordinadores i els coordinadors dels mateixos. Tenint com a escenari temporal, de nou, la crisi econòmica com a detonador dels canvis en «el fer» dels professionals i en les «directrius polítiques» que s'han consignat. I definint com a escenari territorial el Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre, i més concretament els ajuntaments de més de 20.000 habitats, donat que aquests tenen atribuïdes com a competències pròpies els Serveis socials de base.

Aquesta recerca complementària de la ja duta a terme amb la tesi, versa sobre l'impacte de la crisi global, i per extensió l'actual crisi del COVID-19, en el sistema públic de serveis socials d'àmbit local, en el cas del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre. La investigació vol comprovar si es confirma la hipòtesi de la que partíem en aquesta tesi, en la que afirmem que la crisi ha suposat el retorn a l'assistencialisme.

VIII.1. OBJECTIUS GENERALS

1. Comprovar com la crisi global, i per extensió l'actual crisi de la COVID-19, ha suposat un retorn a l'assistencialisme en el sistema de serveis socials d'àmbit local al Camp de Tarragona i a les Terres de l'Ebre, a través de l'estudi dels ajuntaments que gestionen directament el primer nivell del sistema públic de serveis socials.
2. Definir la situació dels serveis socials municipals en l'escenari de crisi econòmica i de retallades.
3. Determinar si la crisi ha suposat una dificultat en l'accés a la Cartera de serveis socials.

VIII.2. OBJECTIUS ESPECÍFICS

1. Comprovar com es garanteix el dret d'accés als serveis socials en els municipis d'aquesta demarcació, durant el període de crisi.
2. Conèixer i analitzar el mandat polític i l'encàrrec explícit als serveis socials dels ajuntaments amb gestió directa d'aquestes comarques i la seva coherència amb el marc jurídic de Catalunya.
3. Analitzar les necessitats de la ciutadania i les característiques de les intervencions dels serveis socials dels ajuntaments estudiats, durant el període de crisi.
4. Descobrir les funcions que els professionals dels serveis socials municipals han dut a terme durant el període de crisi i la coherència amb les que marca la llei de serveis socials.
5. Determinar si els serveis socials de base local, han tingut dificultats per accedir a les prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques, durant el període de crisi, que inclou la Cartera de serveis socials.

VIII.3. ENFOCAMENT METODOLÒGIC

1. Es tracta d'una investigació d'orientació aplicada: els seus resultats podrien ser la base per millorar els models d'intervenció i superar la regressió cap a la assistencialisme que fruit de la crisi han viscut en els serveis socials d'àmbit local.
2. L'abast de l'estudi és longitudinal: vol aproximar-se al que ha succeït durant la crisi i la postcrisi en els serveis socials de base local del Camp de Tarragona i de les Terres de l'Ebre.
3. És de caràcter explicatiu: vol esbrinar com ha impactat la crisi en les formes de fer dels professionals del treball social i de l'educació social, dels serveis socials d'àmbit local i en l'articulació de serveis, prestacions econòmiques i prestacions tecnològiques

VIII.4. FONTS D'INFORMACIÓ

Fonts primàries

- Els professionals troncats dels serveis socials municipals: treballadores i treballadors socials (TS) i educadores i educadors socials (ES).
- Les coordinadores i coordinadors dels serveis socials municipals dels 9 ajuntaments de més de 20.000 habitants del Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre.

Fonts secundàries:

- La base de dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals⁶⁵¹. Aquesta base de dades es construeix a través de qüestionaris que es realitzen en 2 onades per cada mandat municipal, propiciant així el seguiment periòdic del mapa municipal català. Disposem de la informació relativa a la prestació dels serveis socials de tots els municipis de Catalunya de més de 20.000 habitants en les onades 2005, 2007, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 (60 Ajuntaments aproximadament.)

651. *Vid* annex 6 matriu de la base de dades de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

Fonts documentals:

- Els convenis de delegació de les competències en matèria de serveis socials especialitzats de la Generalitat de Catalunya als 9 municipis que s'estudien.
- Els contractes programa per a la coordinació, la cooperació i col·laboració entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i els ajuntament en matèria de serveis socials, altres programes relatius al Benestar Social i programes d'igualtat; amb les fitxes de serveis i programes, i l'annex dels recursos econòmics previstos en aportacions de la Generalitat de Catalunya, comparativa 20007-2019, dels 9 ajuntaments

VIII. 5. TÈCNiques I INSTRUMENTS DE RECOLLIDA D'INFORMACIÓ*Qüestionari telemàtic als professionals⁶⁵²*

- A tots els i les TS i ES dels ajuntaments del Camp de Tarragona i de Terres de l'Ebre de més 20.000 habitants que gestionen directament els serveis socials locals. El què pretenem és maximitzar la informació que obtindrem dels 9 municipis de la província de Tarragona, corresponents a 6 de les 10 comarques: L'Alt Camp: Valls (25.084 hab.); El Baix Camp: Cambrils (33.535 hab.), Reus (107.211 hab.); El Baix Ebre: Tortosa (34.734 hab.); El Baix Penedès: Calafell (24.672 hab.), El Vendrell (36.647 hab.); El Montsià: Amposta (21.434 hab.); El Tarragonès: Salou (26.601 hab.); Tarragona (133.954 hab.). Unitats d'observació: 144 professionals només entre Tarragona i Reus /.../

Entrevista⁶⁵³

- A tots els responsables dels serveis socials dels 9 ajuntaments del Camp de de Tarragona i de les Terres de l'Ebre que assumeixen directament la gestió dels SS. L'objectiu d'aquestes entrevistes és recollir informació en relació al mandat de l'ajuntament i copsar les percepcions i valoracions respecte de com s'ha vist afectat el sistema públic de serveis socials en l'àmbit local durant la crisi i si han desenvolupat estratègies específiques pel seu abordatge. Unitats d'observació: 9

Grups de discussió

- Amb professionals TS i ES i responsables dels serveis socials municipals. Objectiu: identificar les contradiccions i els consensos en relació al tema de la recerca, a través de la confrontació discursiva dels participants.

652. *Vid.* annex 7 model de qüestionari.

653. *Vid.* annex 8 model d'entrevista.

VIII.6. PLA D'ANÀLISI

Pla d'anàlisi de l'enquesta als ajuntaments

1. Depuració de les dades de la matriu de la Fundació Pi i Sunyer
 - Sistematitzar les dades
 - Eliminar les no respostes
2. Freqüències de les variables:
 - Tipus de serveis per àmbits
 - Si els fan o no
 - Com els gestionen
 - Qui és el proveïdor
 - Delegació de competències
 - Càlcul de les freqüències observades (recomptes) i de les freqüències relatives (%)
3. Creuaments de les variables
 - Nombre d'habitants
 - Territori
 - Tipus de govern
 - /.../
4. Construcció de tipologies (anàlisi clúster), l'objectiu del clúster és agrupar els ajuntaments per tipus tenint en compte l'anàlisi multivariant (moltes variables conjuntament)

Pla d'anàlisi del qüestionari als professionals

1. Crear la matriu de dades:
 - Sistematitzar les dades
 - Eliminar no respostes
2. Establir freqüències de les variables que conté el qüestionari.
3. Fer els creuaments de variables segons les hipòtesis de l'impacte de la crisi.
4. Comparar les mitjanes/proporcions entre les valoracions abans/després de la crisi

Pla d'anàlisi de les entrevistes als responsables dels serveis socials municipals i dels grups de discussió

1. Transcriure les entrevistes.
2. Codificar la informació: s'agruparà la informació obtinguda en categories que concentren les idees, els conceptes o els temes.
3. Integrar la informació: relacionar les categories obtingudes en el pas anterior, entre si i amb els fonaments teòrics de la investigació.

IX. FONTS CONSULTADES

IX.1. BIBLIOGRAFIA TEMÀTICA

1. Estat del benestar

1.1. Conceptualització

- ANISI ALAMEDA, David, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.
- BURGAYA RIERA, Josep, *L'Estat del benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014.
- CASTELLS OLIVÁN, Manuel, «El futuro del Estado del Bienestar en la Sociedad informacional», en GINER I DE SAN JULIÁN, Salvador, SARASA URDIOLA, Sebastián, *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, pp. 173-189.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, 2ª. ed., Sequitur, Madrid, 2008.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, «Para una Democracia de Alta Intensidad», *Ecuador Debate*, n. 80, agosto, 2010, pp. 63-75.
- FARGE COLLAZOS, Carlos, «El Estado de bienestar», *Enfoques XIX*, núms. 1-2, 2007, pp. 45-54.
- FÀBREGAS I GUILLÉN, David, *El Estado subvencionador contra el Estado del Bienestar*, Ediciones Invisibles, Barcelona, 2012.
- GARCÍA MORENO, Cristina, «El Estado del Bienestar ante los viejos problemas y las nuevas necesidades», en RODRÍGUEZ MONGE, Ángel y RAYA LOZANO, Enrique (coord.), *Una Europa social y plural. Actas del VII Congreso Estatal de Escuelas Universitarias de Trabajo Social*, 2021, pp. 71-83.
- HERAS TRÍAS, Pilar, «Reforçar l'Estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, pp. 35-47.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational, London, 1981.
- MIRALLES MASSANÉS, Josep, «El estado de bienestar, debates y perspectivas», en MILLÁN CALENTI, José Carlos, *Políticas sociales, modelos de intervención y Estado de bienestar*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, A Coruña, 2005, pp. 347-396.

- MORELL BLANCH, Antoni, «Teories sobre l'estat del benestar», *Revista Papers*, núm. 50, 1996, pp. 233-248.
- MORENO FERNÁNDEZ, Luís, «Estado del Bienestar y «mallas de seguridad», *Documentos de trabajo (CSIC de Políticas comparadas)*, núm. 3, 2002, p. 10.
- MORENO FERNÁNDEZ, Luís, MARÍ-KLOSE, Pau Vicent, «Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición», en DEL PINO MATUTE, Eloísa, RUBIO LARA, María Josefa, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Barcelona, 2013, págs 126-146.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, *El Estado de Bienestar en el cambio del siglo*, Alianza editorial, Madrid, 2000.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, «Crisis, post-crisis y Estado de Bienestar: ¿hacia dónde transita el Modelo Social Europeo?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 54, 2016, pp. 121-154.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, Anagrama, Barcelona, 2002
- OLMOS GONZÁLEZ, Claudio, SILVA JEREZ, Rodrigo, «El desarrollo del estado de bienestar en los países capitalistas avanzados», *Sociedad & Equidad*, núm. 1, enero, 2011, pp. 1-19.
- PALIER, Bruno, «El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales» en DEL PINO MATUTE, Eloísa, RUBIO LARA, María Josefa, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Barcelona, 2013, pp. 61-85.
- PICÓ LÓPEZ, Josep, «Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica», en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA BLASCO, José María (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 37-57.
- RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio, *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004.
- SUBIRATS HUMET, Joan, GOMÀ CARMONA, Ricard, «Estado de Bienestar: nueva agenda para la innovación social», *INFORME 2000. Políticas sociales y Estado del Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000, pp. 33-63.

1.2. Crisi de l'Estat del benestar

- BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, Carlos, «Adiós al Estado del Bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de enero de 2012.
- BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, Carlos, «El estado del malestar se impone sobre el estado del bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de mayo de 2015.
- CANALES ALIENDE, José Manuel, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en HERRERA GÓMEZ, Manuel, TRINIDAD REQUENA, Antonio, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 161-174.
- CASILDA BÉJAR, Ramón, «El Estado del Bienestar a discusión», en CASILDA BÉJAR, Ramón y TORTOSA BLASCO, José María (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 15-57.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás, «El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social», *Portularia*, núm. XII, extraordinario, 2012, pp. 3-12.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás, ANDRÉS CABELLO, Sergio, «Crisis y Estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada», *Revista Tendencias & Retos*, vol. 20, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 119-132.
- MORENO MÁRQUEZ, Gorka, *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.
- PUJADAS MUÑOZ, Joan Josep, «Cultura, imatges urbanes i espectacle: a propòsit de l'ecumenisme multicultural de la Barcelona del Fòrum 2004», *Quaderns de l'Institut Català d'Antropologia*, núm. 19, 2003, pp. 145-163.
- PUJADAS MUÑOZ Joan Josep, «Los claroscuros de la etnicidad. El culturalismo evaluado desde la óptica de la cohesión social y la ciudadanía», *Iustitia*, n. 9, diciembre, 2011, pp. 263-287.

- RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, Jaime Francisco, «La crisis del Estado del Bienestar», *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, núm. 2, 2014, pp. 95-136.
- TAYLOR-GOOPY, Peter, «The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It», *SSRN Electronic Journal*, enero, 2013, pp. 1-25. <http://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk.ccig/files/The%20Double%20Crisis%20paper.pdf>
- UROZ OLIVARES, Jorge, «La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar: reestructuración y alternativas», *Miscelánea Comillas*, vol. 68, núm. 132, 2010, pp. 299-311.

1.3. Estat del benestar a l'Estat espanyol

- MORENO FERNÁNDEZ, Luís, SARASA URDIOLA, Sebastià, «Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 6, 1993, pp. 27-69.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «El Estado del Bienestar en Catalunya y España», *FRC. Revista de Debat Polític*, núm. 2, 2001, pp. 1-10.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid, 2004.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, TORRES LÓPEZ, Juan, GARZÓN ESPINOSA, Alberto, *Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2011.

1.4. Estat del benestar i serveis socials

- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona», *Sistema*, núm. 257, enero 2020, pp. 61-84.

2. Capitalisme i neoliberalisme

- CASADO CASADO, Lucía, «Crisis económica y protección del medio ambiente. Lo impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España», *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero - abril 2018, pp. 18-63.
- DE LA TORRE GÓMEZ, María Cristina, «Capitalismo social, la alternativa», *El Espectador*, 6 de noviembre de 2018, <https://www.elespectador.com/opinion/capitalismo-social-la-alternativa-columna-822065>.
- ESPANTALEÓN PERALTA, Antonio, «Neoliberalismo, Globalización y Estado de Bienestar», en HERRERA GÓMEZ, Manuel, TRINIDAD REQUENA, Antonio, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 127-141.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *The Three Worlds of the Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- FUKUYAMA, F., *El fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Barcelona, 1992
- GARDE ROCA, Juan Antonio, «Economía global y Estado de Bienestar: perspectiva actual», en FUNDACIÓN HOGAR DEL EMPLEADO, *Políticas sociales y estado de bienestar en España: informe 2000*, Madrid, 1999, pp. 13-32.
- LALAMA FRANCO, Roma, BRAVO LALAMA, Andrés, «Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia», *Retos, Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, núm. 13, vol. VII, 2017, pp. 91-104.
- LLOP RUÍZ, Rubén, «La Gioconda pintada por un ciego. ¿puede el capitalismo ser social?», *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, núm. 1, otoño 2012, pp. 165-181.
- MARTÍN SECO, Juan Francisco, *La farsa neoliberal*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1995.

- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael, «Economía de mercado y Estado de bienestar», en MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, pp. 25-54.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «El abandono del Keynesianismo por la Unión Europea», *Temas para el debate*, núm. 171, febrero 2009, pp. 40-43.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «Las consecuencias del neoliberalismo en la pandemia actual», *Público*, 17 de marzo de 2020, pp. 1-15, <https://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2020/03/17/las-consecuencias-del-neoliberalismo-en-la-pandemia-actual/>
- VAN PARIJS, Philippe, *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona, Paidós, 1996.

3. Globalització

- COCCIOLO, Endrius Eliseo, «La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional», *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, pp. 1-44.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José, «Globalización, espacio y derecho a la vivienda», en BERNUZ BENÍTEZ, María José, CALVO GARCÍA, Manuel (ed.), *La eficacia de los derechos sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 259-284.
- MÀRIA I SERRANO, Josep Francesc, «La globalización», *Cristianisme i Justícia*, núm. 103, 2000.

4. Drets socials

- ALONSO-OLEA GARCÍA, Belén, MEDINA GONZÁLEZ, Sara, «Derecho de los Servicios públicos sociales, Civitas, Thomson Reuters, 4a. ed. Cizur Menor, junio, 2016.
- CASADO CASADO, Lucía, «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, 2019, pp. 1-30.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», en AAVV, *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos. Nuevas políticas de ciudadanía e de desenvolvimento sustentável*, Lamego, enero, 2019, pp. 344-354.
- GARDINI, Gianluca, «Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexionas desde lo ordenamiento italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pp. 84-98.
- IGLESIAS DE USSEL, Julio, «Sociedad civil y Estado de Bienestar», en HERRERA GÓMEZ, Manuel, TRINIDAD REQUENA, Antonio, *Administración Pública y Estado de Bienestar*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 37-51.
- JIMENA QUESADA, Luis, SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen «Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: La Carta Social Europea» en *Revista de Administración Pública*, vol. 47, Puerto Rico, 2016, pp. 275-308.
- LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, «Artículo 34. Seguridad social y ayuda social», en MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pp. 578-592.
- MARTÍNEZ MORAS, Juan Martín, *El servicio social como derecho social*, EDULP, Buenos Aires, 2017.
- MONTORO ROMERO, Ricardo, «La reforma del Estado de Bienestar: derechos, deberes e igualdad de oportunidades», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 79, 1997, pp. 9-41.

- PURROY I MONTULL, Magdalena, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida, Tarragona, 2011, pp. 197-215.
- SÁENZ ROYO, Eva «Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CCAA», en EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*. Iustel - Gobierno de Aragón, Madrid 2009, pp. 25-66.
- TORNOS MAS, Joaquín, «La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pp. 81-107.
- TORNOS MAS, Joaquín, GALÁN GALÁN, Alfredo, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, enero, 20007. file:///F:/+%20JR%20Fuentes/%20VICT%C3%92RIA/%20Articles%20cient%C3%ADfics/+%20Art.%20Revista%20espanyola/+%20Article%20ANTONIO%20(dret%20d'acc%C3%A9s%20als%20serveis%20socials)/BIBLIO~1/TORNOS~3.PDF
- TORNOS I, Joaquín, «La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pp. 81-107.

5. Polítiques públiques i acció social

- ADELANTADO, GIMENO, Josep, «La política de Serveis Socials», *Societat Catalana*, núm. 6, 2007, pp. 279-295.
- ÁLVAREZ RAMÍREZ, Gloria., «La promoción y la regulación del Tercer Sector de Acción Social en Europa: enfoque comparado» en SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente, DE LORENZO GARCÍA, Rafael. (dirs.), *Comentarios a las Leyes del Tercer Sector de Acción Social y del Voluntariado*, vol. 1, Aranzadi, Madrid, 2016, pp. 59-80.
- DEL PINO MATUTE, Eloísa, RUBIO LARA, María Josefa, «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales definiciones, metodología y temas de investigación», en DEL PINO MATUTE, Eloísa, RUBIO LARA, María Josefa (coords.), *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 23-60.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier, «El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España», en *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla México*, núm. 32, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Puebla, 2013, pp. 58-85.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier, *Acción social en España*, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), Madrid, 2014.
- MARBÁN GALLEGO, Vicente, RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 71, 2013, pp. 61-82.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, *Social Policy*, Hutchinson, Londres, 1956.
- NAVARRO LÓPEZ, Vicenç, «¿ Cómo está evolucionando la situación en social de la Unión Europea», *Mediterráneo Económico*, núm. 12, 2007, pp. 1-21.
- TITMUS, Richard Morris, *Política Social*, Barcelona, Barcelona, 198, pp.27-40.
- ZIMMER, Annette, TOEPLER, Stefan, «Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States», *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 26, núm. 3, 1996, pp.167-194.

6. Serveis socials

6.1. Règim jurídic dels serveis socials

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales», en EZZUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, pp. 47-85.
- ARENAS VIRUEZ, Margarita, «La cuestión competencial en materia de servicios sociales», *Temas laborales*, núm. 133, 2016, pp. 69-112
- BAYONA I ROCAMORA, Antoni, «El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007», a AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pp. 67-80.
- BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, pp. 68-79.
- CASTRO LÓPEZ, Pilar, «El régimen jurídico administrativo de los Servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva ley 9/2016, de 27 de diciembre», en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios. Educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónica*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 249-298
- DESDENTADO DAROCA, Eva, «Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en servicios sociales», en GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, C. (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Barcelona, Huygens, 2009, pp. 89-118.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *A&C. Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, núm.74, 2018, octubre - diciembre, pp. 25-66.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña», *Revista de Derecho Económico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre - diciembre, 2018 pp. 3-54.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado Español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», *Cuadernos de derecho local (QDL)*, núm. 52, febrero, 2020, pp. 104-139.
- MONEREO PÉREZ, José Luís, «Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales», *Temas Laborales*, vol. 1, núm. 100, 2009, pp. 295-320.
- RELATS I CASAS, Vicenç, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal», *Activitat parlamentària*, núm. 14, 2007, pp. 59-67.
- RETAMA REY, Mercè (coord.), *et al.*, «Dictamen. Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona. Situación actual y propuestas de mejora. Una mirada desde los Trabajo Social», *Monográfico de Trabajo Social*, núm. 13, octubre 2017.
- VILA I MANCEBO, Antoni, «La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica», *Eines*, núm. otoño, 2006, pp. 58-68.
- VILA I MANCEBO, Antoni, «Els serveis socials a les comunitats autònomes», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Lleida, Tarragona, 2011, pp. 163-179.
- VILA I MANCEBO, Antoni, *Serveis socials. Aspectes històrics, institucions i legislatius*. Editorial UOC, Barcelona, 2011.

6.2. Sistema de serveis socials

- AGUILAR HENDRICKSON, Manuel, *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*, Madrid, Fundación FOESSA, 2014.

- ALEMÁN BRACHO, Carmen, «Una perspectiva de los servicios sociales en España», *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2, octubre, 1993, pp. 195-205.
- ANAUT BRAVO, Sagrario (coord.), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al*, *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pp. 15-36.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando, «Repensando la intervención social», *Revista Documentación Social*, núm. 147, 2007, pp.183-198.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando, «Sistemas públicos de Servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas» en *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 49, 2008.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando, «Los agentes en la transformación de los servicios sociales», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, núm. 2, 2019, pp. 431-444.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 97-102.
- GÓMEZ I SIERRA, Miquel, *Los servicios sociales y su evaluación. Modelos de evaluación aplicados a los servicios y programas sociales*, Ediciones UB, Barcelona, 2000.
- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 3 extraordinario, 2007, pp. 251-272.
- PEREGRÍ VIAÑA, Xavier, «El modelo de servicios sociales en España», *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, SOCIOTAM, vol. XVII, núm. 2, 2007, pp. 125-150.
- PEREGRÍ VIAÑA, Xavier, *El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política*, Colección Servicios Sociales, núm. 1, Departament d'Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya, Barcelona 2010.
- SANTÁS GARCÍA, José Ignacio, «Gestionar más para intervenir mejor en servicios sociales de Atención Social Primaria», *Revista de Trabajo Social*, núm. 213, agosto 2018, pp. 25-40.
- SIIS. CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS, «Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso», *Zerbitzuan*, núm. 63, mayo, 2017, pp. 5-47.
- URIBE VILARROYA, Joan, «Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad», *Zerbitzuan*, núm. 63, mayo, 2019, pp. 75-90.
- VILA I MANCEBO, Antoni, *Informe: tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network (EAPN), enero, 2009.
- VILÀ MANCEBO, Antoni, PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, «El marc actual dels serveis socials a Catalunya», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Lleida - Tarragona, 2011, pp. 181-194.

6.3. Tipologia de serveis socials

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «Els serveis socials bàsics i especialitzats com a foment de drets i prestacions», en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pp. 111-131.
- GINESTA REY, Mercè (coord.), *et al*, «Dictamen. Els Serveis Socials Bàsics (SSB) a la província de Barcelona. Situació actual i propostes de millora. Una mirada des dels Treball Social», *Monogràfic de Treball Social*, núm. 13, octubre 2017.
- SUBIRATS HUMET, Joan, *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

6.4. Prestacions socials

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, «El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, pp. 47-85.
- IGLESIAS I PIE, Marta, «L'aplicació de la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic. Element clau en la consolidació de l'estat del benestar», *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, 2008, pp. 48-58.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, CEDECS, Barcelona, 1996.

6.5. Finançament dels serveis socials

- BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo, «La financiación de los servicios sociales», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 121-144.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, César, PÉREZ VIEJO, Jesús, «Las consecuencias de la austeridad en los servicios sociales y en la financiación pública del TSAS», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 37, cuarto trimestre III, 2017, pp. 17-44.

6.6. Serveis socials i crisi econòmica

- LÓPEZ MENUDO, Francisco, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, pp. 29-46.

6.7. Serveis socials i treball social

- ANLEU-HERNÁNDEZ, Claudia Maria, «La aplicación de la perspectiva resiliente en el trabajo social con inmigrantes latinoamericanas en Tarragona. Una mirada crítica», *Pedagogia i Treball Social. Revista de ciències socials aplicades*, vol.6, núm. 1, 2017, pp. 45-68.
- DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA, Fernando, «Trabajo social y servicios sociales: confusiones y desconocimientos», *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 4, 2001, pp. 121-133.
- GILBERT, Neil, LÓPEZ PELÁEZ, Antonio, SEGADO SÁNCHEZ-CABEZUELO, Sagrario, «What contributions can social work make in the 21st century? Perspectives from the USA and Spain», *Arbor. Ciencia Pensamiento y Cultura*, vol. 191-771, enero-febrero, 2015, a199, pp. 1-8.

7. Règim local

- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «La CEAL y su transposición al ordenamiento español: una historia de la evolución legislativa y jurisprudencial del régimen local español desde 1985 hasta nuestros días», *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, núm. extraordinario: 71-106, 2016, pp. 71-106.
- BLANCO FILLOLA, Ismael, GOMÀ CARMONA, Ricard, SUBIRATS HUMET, Joan, «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, nueva época, núm. 20, noviembre 2018, pp. 14-28.

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco María, «Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato», *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 161-188.
- GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.
- RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Antecedents històrics i marc constitucional i estatutari de l'Administració local de Catalunya», en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith, *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2001, pp. 31-244.
- RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent», en GIFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, pp. 16-41.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pp. 511-576.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, «Medio ambiente urbano», en VELASCO CABALLERO, Francisco (decir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 341-366.
- SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (I): la vegueria», en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pp. 187-212.
- SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes», *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, pp. 129-150.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, «Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (II): la comarca», en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, pp. 213-228.

7.1. Reforma del règim local

- ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El nuevo sistema de competencias», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid - Barcelona, 2014, pp. 15-55.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «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, mayo - agosto 2014, pp. 373-410.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «Repercusiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Estado de bienestar: especial referencia a los servicios sociales», en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, LOIS GONZÁLEZ, Marta Irene, DIZ OTERO, Isabel (coords.), *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1991-220.
- BOIX PALOP, Andrés, «Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción de la Ley 27/2013, de Racionalización, Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, pp. 89-127.
- FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 11-43.

- FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CALLABERO, Francisco, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 57-76.
- FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), *Los gobiernos locales de Cataluña ante la reforma del régimen local español*, Colección Testigos Parlamentarios, núm. 35, Barcelona, 2014.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero - abril, 2015, pp. 55-88.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental», *Revista Vasca de Administración Pública*, septiembre - diciembre, 2018, pp. 1-37.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª.época, núm. 188, verano 2016, pp. 201-212.
- MELADO RUÍZ, Lorenzo, «Notas críticas sobre el anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local: entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, octubre - diciembre, 2010, pp. 1-36.
- MONTOYA MARTÍN, Encarna, «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, mayo 2014, pp. 1-20.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 2, 2014, pp. 49-62.
- RIBERO ORTEGA, Ricardo, «Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nueva época, nº extraordinario. Enero, 2015, pp. 19-26.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, «La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pp. 511-576.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 139-158.
- TOSCANO GIL, Francisco, «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.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, pp. 21-60.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pp. 23-60.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, 2014, pp. 1-23.

7.2 Règim local i serveis socials

- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, «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, mayo - agosto 2014, pp. 373-410.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, «Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre de 2013.
- MONTESINOS OLTRA, Salvador, «La colaboración entre los municipios y la Economía Social tras la reforma del régimen local: una perspectiva competencial», *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 87, 2016, pp. 1-32.
- SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, «Marc competencial: Cómo encaja el marco competencial de la LRSAL con la Ley 12/2007 de Servicios sociales», en *Jornadas sobre el impacto del LRSAL a los Servicios sociales de Cataluña*, Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 11 de febrero de 2015, pp. 1-15.

8. Àmbits sectorials

8.1. Infància i adolescència

- ALARCÓN ZWIRNMANN, Carlos, «La intervenció amb la infància i l'adolescència en risc des dels Serveis Socials Bàsics. Experiència d'un municipi», *Revista de Treball Social*, núm. 205, agosto 2015, pp. 56-68.
- DE PALMA DEL TESO, Ángeles, «La acción social de atención y protección de la infancia y la adolescencia en Cataluña», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 216-241.
- MAYORAL SIMÓN, Joan, «El sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya Reflexions als cinc anys d'entrada en vigor de la Llei 14/ 2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (Segona part)», *Revista de Treball Social*, núm. 250, pp. 28-42.

8.2. Atenció a la dependència

- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio, «Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 65, 2006, pp. 13-24.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar, *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, núm. 1, Fundación Pilares para la Atención Personal, Madrid, 2013.

8.3. Dona

- GARCÍA MORENO, Cristina, «Dona: realitat, serveis i programes», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL- URV, Lleida - Tarragona, 2011, pp. 427-440.

8.4. Discapacitació

- MERCADER UNGUÍA, Jesús R., «La acción social a los discapacitados y a las personas en situación de dependencia», en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 289-326.
- TORRENS BONET, Ramona, «L'atenció a les persones amb discapacitat», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Tarragona - Lleida, 2011, pp. 375-393

8.5. Exclusió social i pobresa

- COUNCIL OF EUROPE, *Living in dignity in the 21st century Poverty and inequality in societies of human rights: the paradox of democracies*, Council of Europe, Strasbourg, February, 2013.
- GOFFMAN, Erving, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu ed., Madrid, 1963
- LORENZO GILSANZ, Francisco José (coord.), *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.
- LORENZO GILSANZ, Francisco José, «Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento», *Equidad International Welfare Policies and Social Work*, núm. 1, enero, 2014, pp. 91-114.
- MATULIC DOMANDZIC, María Virginia, CAÏS FONTANELLA, Jordi, «Les persones en situació de pobresa i d'exclusió social», en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Lleida - Tarragona, 2011, pp. 441-458.

8.6. Emergència habitacional i pobresa energètica

- COL·LEGI OFICIAL DE TREBALL SOCIAL DE CATALUNYA, *Dictamen Habitatge i Treball Social*, Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, Barcelona, diciembre 2017.
- OBSERVATORI DESC, *Informe sobre emergència habitacional i pobresa energètica: Una radiografia de Badalona, Barcelona, Girona, L'Hospitalet, Lleida, Mataró, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Reus, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona, Terrassa*, Barcelona, 2016.
- VALLVÉ I DUESAIGÜES, Xavier, «Pobresa energètica. La qüestió conceptual. Pobresa, precarietat o vulnerabilitat energètica. El mesurament del fenomen», *Revista de Treball Social*, núm. 209, diciembre 2016, pp. 42-56.

8.7. Estrangeria

- GARRIDO CUENCA, Núria María, «Servicios sociales y extranjería: un recorrido inconcluso en el camino hacia la universalización de las prestaciones sociales», en EZQUERRA HUERVA (coord.) *et al*, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012, pp.191-241.

9. Renda bàsica

- ATKINSON, Anthony Barnes, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

- ATKINSON, Anthony Barnes, «The Case for a Participation Income», *The Political Quarterly*, vol. 67, núm. 1, 1996, pp. 67-70
- CATALFO, Nunzia, *Un revenu de citoyenneté de base, une idée que se défend*, Rapport núm. 14462, Commission des Questions Sociales, de la Santé et du Développement durable, Assemblée Parlementaire, Cnseil de l'Europe, 5 janvier 2018.
- WRIGHT, Erik Olin, «Basic income as a socialist Project», *Rutgers Jorunal of Law & Urban Policy*, vol. 2, núm. 1, 2003, pp. 196-203.

9.1. Renda bàsica a l'Estat espanyol

- ANTÓN MORÓN, Antonio, «Rentas sociales, trabajo y ciudadanía», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, pp. 191-215.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luís, «Renta Básica y Constitución», *Agenda Pública. El País*, 22 de septiembre de 2018, <http://agendapublica.elpais.com/renta-basica-y-constitucion/>
- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, *Los programas de rentas mínimas en España*, AIReF, Madrid, 26 de junio de 2019.
- AYALA CAÑÓN, Luis, «La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 23, 2005, pp. 45-67.
- CARRIZOSA PRIETO, Esther, «Hacia la articulación de una renta básica de ciudadanía en el ordenamiento jurídico español», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 192, pp. 203-242.
- ECAS, «Reflexions al voltant del programa de Renda Mínima d'Inserció», *Document*, núm. 1, Barcelona, 16 de febrero de 2015, https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2015/03/Noves-propostes-RMI_20150218.pdf
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel, «Las prestaciones dinerarias: en particular, los ingresos mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica», *Documentación Administrativa*, núms. 271-272, 2005, pp. 441-477.
- GARÍN BALLESTEROS, Borja, «La renta garantizada de ciudadanía. Del éxito de una iniciativa popular a las controversias de la tramitación parlamentaria y de la implantación», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 59, 2019, pp. 97-116.
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, José, BUSQUETA FRANCO, Josep Manel, SÁEZ BAYONA, Manolo, *Todo sobre la Renta Básica. Introducción a los principios, conceptos, teorías y argumentos*, Virus editorial, 2001, Barcelona.
- MARTÍNEZ TORRES, María, «Las rentas mínimas autonómicas desde una perspectiva comparada», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, núm. 2, 2005, pp. 151-189.
- NOGUERA FERRER, José Antonio, «Renta Básica y crisis del Estado del Bienestar», *El Vuelo del Ícaro. Revista de Derechos Humanos, crítica política y análisis de la economía*, núms.2-3, 2002, pp. 109-126.
- NOGUERA FERRER, José Antonio, «Seguridad de la cuna a la tumba. La Renta Básica como renovación del Estado del Bienestar», *Estudios de Política y Sociedad*, núm. 1, enero-abril, 2008, pp. 1-18.
- NOGUERA FERRER, José Antonio, «The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain», *Social Policy & Society*, vol. 18, núm. 2, 2019, pp. 289 - 299.
- PEÑA MIGUEL, Noemí, DE LA PEÑA ESTEBAN, Joseba Iñaki, «Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar», *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, núm. 31, 2014, pp. 16-35.
- RALLO JULIÁN, Juan Ramón, *Contra la Renta Básica. Porque la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2015.
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, *El derecho a la existencia. La propuesta del Subsidio Universal Garantizado*. Barcelona, Ariel, 1999.
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, «El salario de toda la ciudadanía», *Claves de Razón Práctica*, núm. 106, 2000, pp. 43-48.

- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, BOLLAIN URBIETA, Julen, «La Renta Básica Incondicional ante las limitaciones de las Rentas Mínimas», *Red Renta Básica*, 4 de enero de 2019, <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-incondicional-ante-las-limitaciones-de-las-rentas-minimas/>
- RAVENTÓS PAÑELLA, Daniel, RAVENTÓS PANYELLA, Sergi, «La renta garantizada de ciudadanía y la renta básica», en DOMÈNECH FIGUERAS, Antoni (ed.), *Renta Básica Ciudadana SP*, Editorial Sin Permiso, 2013, pp. 6-14.
- RED RENTA BÁSICA, *¿Qué es la RB?*, <http://www.redrentabasica.org/rb/que-es-la-rb/>
- SASTRE FERNÁNDEZ, María Diana, «Estudio del perfil de percepciones de la Renta Garantizada de ciudadanía en la ciudad de León y su provincia», *Humanismo y Trabajo Social*, vol. 15, 2015, pp.139-157
- STUNDING, Guy, *La Renta Básica. Un derecho para todos y para siempre*, Pasado &Presente, Barcelona, 2018.
- TORRES MINOLDO, María Sol, «La renta Universal. La centralidad de la relación salarial y el mercado de Trabajo como problemas», *Serie Documentos de Trabajo*, núm. 69, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires, 2009, <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2069.pdf>
- URIBARRI HERNÁNDEZ, Iñaki, «Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, núm. 1, 2012, pp. 75-85.
- VALLS FONAYET, Francesc, BELZUNEGUI ERASO, Ángel Gabriel, «¿Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas», *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 37, 2017, pp. 45-72.
- VAN PARIJS, Philippe, VANDERBORGHT, Yannick, *La renta bàsica*, Ariel Barcelona, 2015.

10. Crisi del Covid-19

- BRU MARTÍN, Paloma, BASAGOITI RODRÍGUEZ, Manuel, «Coronavirus, estado de bienestar, renta básica y comunidad», *El Salto*, 14 de abril de 2020, <https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/coronavirus-estado-de-bienestar-renta-basica-y-comunidad>
- EGÍO GARCÍA, Víctor María, MEDINA RUÍZ, Elvira, «Del paradigma funcionalista a la teoría del conflicto: Estado del Bienestar, agentes de orden y aliados del cambio en tiempos del Covid-19», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, pp. 84-102.
- FERNÁNDEZ RIQUELME, Sergio, «Primera Historia de la crisis del Coronavirus en España», *La Razón Histórica*, núm. 46, 2020, pp. 12-22.

11. Treball social

- FREUDENBERGER, Herbert J., «Staff burnout», *Journal of social Issues*, 1974, pp.159-165.
- FITS 2014 «Definición global del Trabajo Social». Recuperat de <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/definicion-global-del-trabajo-social/>

12. Metodologia d'investigació

- WITKER, Jorge, *Cómo elaborar una tesis en Derecho. Pautas metodológicas y técnicas para el estudiante investigador del Derecho*, Civitas, Madrid, 1986
- ECO, Umberto; *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Gedisa, Barcelona, 1994

IX.2. FONTS D'INFORMACIÓ JURÍDIQUES

1. Fonts directes primàries jurídiques

1.1. Marc internacional:

- Declaració universal dels Drets Humans, de 10 de desembre de 1948
- Carta Social Europea, de 18 d'octubre de 1961.
- Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 12 de desembre de 20017.

1.2. Marc constitucional i estatutari

- Constitució espanyola, de 27 de desembre de 1978
- Llei Orgànica 4/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.
- Llei Orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia.
- Llei Orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó.
- Llei Orgànica 7/1981, de 30 de desembre, d'Estatut d'Autonomia d'Astúries.
- Llei Orgànica 1/2018, de 5 de novembre, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Canàries.
- Llei Orgànica 8/1981, de 30 de desembre, d'Estatut d'Autonomia de Cantabria.
- Llei Orgànica 9/1982, de 10 d'agost, d'Estatut d'Autonomia de Castella-La Manxa.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León
- Llei Orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears.
- Llei Orgànica 1/2011, de 28 de gener, de reforma de la l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Autònoma d'Extremadura.
- Llei Orgànica 1/1981, de 6 d'abril, d'Estatut d'Autonomia de Galicia.
- Llei Orgànica 3/1982, de 9 de juny, d'Estatut d'Autonomia de La Rioja.
- Llei Orgànica 3/1983, de 25 de febrer, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat de Madrid.
- Llei Orgànica 4/1982, de 9 de juny, d'Estatut d'Autonomia de la Regió de Murcia.
- Llei Orgànica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegració i amillorament del Règim Foral de Navarra.
- Llei Orgànica 3/1979, de 18 de desembre, d'Estatut d'Autonomia del País Basc.
- Llei Orgànica 5/1982, de 1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

13. Marc local general

- Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.
- Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials.
- Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya, ara refosa pel Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'organització comarcal de Catalunya
- Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la que s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa, parcialment derogada per la Llei 31/2010, de 3 d'agost de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

- Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, que després de diverses modificacions ha donat lloc al Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
- Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

1.4. Marc general dels serveis socials

- Decret de 22 d'octubre de 1979, pel qual el Departament de Sanitat i Assistència Social es dota de la seva estructura orgànica bàsica
- Llei 12/1983, de 14 de juliol, d'administració institucional de la sanitat i de l'assistència i els serveis socials de Catalunya.
- Llei 26/1985, de 27 de desembre de Serveis Socials de Catalunya
- Llei 4/1994, de 20 d'abril d'administració institucional, de descentralització, de desconcentració i de coordinació del sistema català de serveis socials.
- Decret Legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis de 12/1983, de 14 de juliol, 26/1985, de 27 de desembre, i 4/1994, de 20 d'abril, en matèria d'assistència i serveis socials.
- Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suports a les famílies.
- Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre de serveis socials.
- Decret 151/2008, de 29 de juliol, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2008-2009.
- Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pels qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011.
- Pla Estratègic dels Serveis Socials de Catalunya 2010-2013.

1.5. Marc sectorial dels serveis socials

1.5.1. Dependència:

- Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.
- Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i el foment de la competitivitat.

1.5.2. Infància:

- Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i adolescència.

1.5.3. Discapacitat:

- Llei 13/1982, de 7 d'abril d'integració social dels minusvàlids.
- Llei 51/2003, del 2 de desembre, d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.
- Llei 49/2007, del 26 de desembre, pel qual s'estableix el règim d'infraccions i sancions en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.

- Reial decret legislatiu 1/2013, de 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general de les persones amb discapacitat i de la seva inclusió social.

1.5.4. Gènere:

- Llei 27/2003, de 31 de juliol, reguladora de l'Ordre de protecció de les víctimes de violència domèstica.
- Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere.
- Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.
- Llei 5/2008, del 24 d'abril, del decret de les dones a eradicar la violència masclista.

1.5.5. Estrangers:

- Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
- Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, sobre reforma de la Llei Orgànica 4/2000, de'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
- Llei orgànica 11/2003, de 29 de setembre, de mesures concretes en matèria de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració social dels estrangers.
- Llei orgànica 14/2003, de 20 de novembre, de Reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, modificada per la Llei orgànica 8/2000, de 22 de desembre, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, i de la Llei 3/1991, de 10 de gener, de Competència deslleial.
- Llei orgànica 2/2009, d'11 de desembre, de reforma de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.
- Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i dels les retornades a Catalunya.

1.5.6. Emergència habitacional i pobresa energètica:

- Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.
- Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

1.5.7. Renda:

- Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció
- Llei 14/2017, del 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania.

1.6. Marc legislatiu de la Renda Bàsica a l'Estat espanyol

- Llei 1/1993, de 19 de febrer, de mesures bàsiques d'inserció i normalització social (Aragó).
- Llei 15/2001, de 27 de desembre, de renda mínima d'inserció a la Comunitat de Madrid.
- Llei 4/2005, de 28 d'octubre, de salari social bàsic (Astúries).

- Llei 1/2007, de 17 de gener, per la qual es regula la prestació canària d'inserció.
- Llei 3/2007, de 16 de març, de renda bàsica d'inserció de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia.
- Llei 2/2007, de 27 de març, de drets i serveis socials (Cantàbria).
- Llei 18/2008, de 23 de desembre, per a la garantia d'ingressos i per a la inclusió social (País Basc).
- Llei 7/2010, de 30 d'agost, per la qual es regula la renda garantida de ciutadania de Castella i Lleó.
- Llei 14/2010, de 16 de desembre, de serveis socials de Castella - La Manxa.
- Llei 10/2013, de 27 de novembre, d'inclusió social de Galícia.
- Llei 9/2014, d'1 d'octubre, per la qual es regula la renda bàsica Extremenya d'inserció.
- Llei 5/2016, de 13 d'abril, de la renda social garantida (Illes Balears).
- Llei Foral 15/2016, d'11 de novembre, per la qual es regulen els drets a la inclusió social i a la renda garantida (Navarra).
- Llei 4/2017, de 28 d'abril, per la qual es regula la renda de ciutadania de La Rioja.
- Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania (Catalunya).
- Decret Llei 3/2017, de 19 de desembre, pel qual es regula la renda mínima d'inserció social a Andalusia.
- Llei 19/2017, de 20 de desembre, de renda valenciana d'inclusió (València).

2. Fonts indirectes jurídiques

Jurisprudència: sentències del Tribunal Constitucional en relació als recursos d'inconstitucionalitat interposats per les Comunitats Autònomes i els ens locals contra la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LRSAL)

- STC 41/2016, de 3 de març.
- STC 111/2016, de 9 de juny.
- STC 168/2016, de 6 d'octubre.
- STC 180/2016, de 20 d'octubre.
- SSTC 44/2017, de 27 d'abril.
- STC 45/2017, de 27 d'abril.
- STC 54/2017, de 11 de maig.
- STC 93/2017, de 6 de juliol.
- STC 101/2017, de 20 de juliol.
- STC 107/2017, de 21 de setembre, per conflicte en defensa de la autonomia local interposat per 2.393 municipis.

X. ANNEXOS

ANNEX 1

**ARTICLE D'A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046

El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya

The organizational and competence system of the local social services of the post-crisis in the Spanish State. The case of Catalunya

Maria Victòria Forns i Fernández *

Universitat Rovira i Virgili (Espanha)
maria victoria.forns@urv.cat

Recibido/Received: 09.11.2018 / November 9th, 2018

Aprovado/Approved: 08.02.2019 / February 8th, 2019

“Now, remove force and independence from the township, and you will always find only those under its administration and no citizens”, TOQUEVILLE, 1835.¹

“A grandeza política mostra-se quando, em momentos difíceis, se trabalha com base em grandes princípios e pensando no bem comum a longo prazo.”, FRANCISCO, 2015.²

Como citar este artigo/*How to cite this article:* FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046

* Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). E-mail: <maria victoria.forns@urv.cat>.

¹ TOCQUEVILLE, Alexis de, *Democracy in America*, vol. I, parte I, cap. V, pág. 64.

² FRANCISCUS, *Laudato si'*. *Carta encíclica sobre o cuidado da casa comum*, Roma, 24 de mayo de 2015, núm. 178, pág. 81.

Resumen: El artículo analiza el marco jurídico internacional, europeo, constitucional, estatutario y local que configuran un verdadero Derecho a los servicios sociales para los ciudadanos de Catalunya, en una situación económica y social de postcrisis. Así mismo, se estudia con exhaustividad la distribución de competencias materiales y funcionales en materia de servicios sociales entre la administración de la Generalitat y los entes locales, en particular, los municipios y las comarcas; a la luz de la reciente interpretación jurisprudencial constitucional de la reforma competencial local de 2013.

Palabras clave: atención a la persona; bienestar social; marco jurídico; derecho a los servicios sociales, competencias locales.

Abstract: The article analyses the international, European, constitutional, statutory and local legal framework that make up a true right to social services for the citizens of Catalonia, in a post-crisis economic and social situation. Likewise, the distribution of material and functional competences in the area of social services between the administration of the Generalitat and local authorities, in particular municipalities and counties, is studied exhaustively in the light of the recent constitutional jurisprudential interpretation of the local competence reform of 2013.

Keywords: attention to the person; social welfare; legal framework; right to social service; local competences.

Sumario: 1 Introducción – 2 El marco jurídico internacional – 3 El marco jurídico europeo – 4 El marco jurídico constitucional: la consagración del Estado del Bienestar – 5 El marco jurídico estatutario: la arquitectura del autogobierno de Catalunya – 6 El marco jurídico local: la construcción de un modelo de prestación de servicios de atención a la persona – 7 El sistema competencial local en Catalunya – 8 La reforma de la organización local española – 9 La reordenación del sistema competencial local – 10 La reinterpretación constitucional del sistema competencial local – 11 El marco competencial local en materia de servicios sociales – 12 Conclusiones – 13 Referencias

1 Introducción³

El *Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979* (EAC) supone la recuperación del autogobierno y entre otras atribuciones, otorga la competencia en materia de servicios sociales a la Administración de la Generalitat de Catalunya, una administración de naturaleza autonómica, según la concepción constitucional del Estado Español.

Es precisamente en el artículo 9 EAC dónde se determinan todas las competencias exclusivas. Será a partir de entonces que el Estado irá traspasando otros servicios en materia de sanidad o de servicios sociales a través del *Real Decreto 1949/1980, de 31 de julio*. Esto supondrá un punto de inflexión en la creación de normas que regularán y promoverán el desarrollo del “Sistema Catalán de Servicios Sociales”. Aunque, para entender cuál es la situación actual de los servicios sociales en Catalunya en este escenario de postcrisis se debe explicar cómo se han ido gestando los fundamentos de los derechos de los ciudadanos

³ Vid. *in totum*, AGUADO I CUDOLÀ (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008.

al mismo tiempo que se definían las obligaciones de las administraciones en la prestación de los servicios que los garantizaban y, muy en particular, de las administraciones locales.

En estos momentos de profunda crisis, la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales* establece un nuevo modelo de servicios sociales que conlleva el derecho de acceso universal para el conjunto de ciudadanos de Catalunya, los abre a todos los ciudadanos. Esta ley, que substituye la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales*,⁴ persigue el objetivo de convertir los servicios sociales “en el cuarto pilar del estado del bienestar, al lado de los servicios y las prestaciones de salud, de educación y de la Seguridad Social”.⁵ El Parlamento de Catalunya la aprobó por unanimidad, después de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector y de una negociación política muy intensa. Aunque, como afirma VILA I MACEBO, “*un cop assenyalada la necessitat de la Llei i la bondat del procés i els consensos aconseguits, cal analitzar més detalladament alguns dels seus eixos per esbrinar les possibilitats reals de fer front a les noves necessitats i, si fos el cas, posar de relleu potencials carències o disfuncions*”.⁶

Los “servicios sociales”, según indica el preámbulo de la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales*, “son uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda”. También en su preámbulo pone el acento en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos. El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respeto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de esta Ley que los servicios sociales de Catalunya inician un período de cambio profundo y de consolidación del Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública. Influirá en este cambio la aprobación del nuevo Estatuto del 2006 y muy especialmente la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia* (LAPAD). En definitiva como explica VILA MANCEBO, “*la legislació de serveis socials està constituïda a Catalunya per la Llei de serveis socials i per altres lleis estatals i autonòmiques que contenen disposicions que regulen aspectes referents als serveis socials. Aquestes normes,*

⁴ La Ley de servicios sociales de 1985 fue aprobada también por unanimidad y había sido completada en 1994 para profundizar en la regulación de los servicios de atención básica, de los servicios especializados y de las prestaciones, entre otros aspectos.

⁵ RELATS I CASAS, Vicenç, “La nova Llei de serveis socials: un model català d’atenció garantista i universal”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero 2008, pág. 59.

⁶ VILA I MANCEBO, Antoni, “La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica”, *Eines*, núm. otoño 2006, pág. 58.

i també d'altres a nivell internacional, (...) no es poden obviar si volem estudiar aquest àmbit en la seva totalitat".⁷ Y, según AGUADO I CUDOLÀ, la legislació referida al àmbit de los servicios sociales forma parte del derecho administrativo, pues estamos ante unos servicios públicos, que prestan las administraciones públicas directa o indirectamente. El autor reivindica la necesidad que la doctrina administrativista reconozca la importancia de la legislación de los servicios sociales y en especial "*l'estudi de la posició jurídica de l'usuari*".⁸

El Sistema de Servicios Sociales es el más descentralizado de los que configuran los pilares del Estado del bienestar y en él han tenido un papel determinante los órganos locales, "pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se ha configurado España de acuerdo con la *la Constitución española, de 27 de diciembre de 1978* (CE) (artículo 1.1)".⁹ Y, tal y como afirma CASADO CASADO, la crisis económica, financiera, institucional y social producida des de 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones públicas y, por lo tanto, también a las locales. En este sentido, "ha provocado una profunda revisión de los postulados del derecho público. Asimismo, ha desatado un vertiginoso proceso de reformas administrativas, con las que se ha pretendido hacer frente a la difícil situación, con el fin de reactivar la economía, conseguir la estabilidad presupuestaria, la corrección del déficit y la creación de empleo".¹⁰

Sin embargo, esta situación de penuria económica no tendría que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos solo fundamentadas en paradigmas economicistas, según RODRÍGUEZ BEAS y FUENTES I GASÓ, "a pesar del contexto de crisis económica, no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible,

⁷ VILÀ MANCEBO, Antoni, *Serveis Socials. Aspectes històrics, institucionals i legislatius*, Ed. UOC, Barcelona, 2011, pág.154.

⁸ AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, "Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis", en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), et al, *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pág. 15.

⁹ MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano, 2016, págs. 202-203.

¹⁰ CASADO CASADO, Lucía, "Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España", *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero - abril 2018, págs. 20-21.

sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa”.¹¹

En el modelo territorial del Estado Español, los entes locales devienen en la unidad imprescindible desde donde desplegar los servicios sociales básicos, respondiendo así a la universalidad,¹² proximidad y descentralización¹³ que marca la Ley de Servicios Sociales de Catalunya en los principios rectores del sistema público de servicios sociales. Así, la nueva Ley ha representado, sin duda, un paso adelante y definitivo hacia la universalización de los servicios sociales, siguiendo el camino de la mayoría de estados europeos. Así, para RELATS I CASAS, por ejemplo, *“l'accés universal permet que tothom qui ho necessiti pugui demanar plaça en una residència de gent gran o per a discapacitats, un servei d'estimulació precoç per al seu fill o qualsevol altre servei social que pugui necessitar per poder viure amb dignitat”*.¹⁴

En este trabajo queremos aproximarnos al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales de Catalunya en el actual escenario de post-crisis económica, y conocer el modelo de prestación territorial basado en la persona, desde una perspectiva local.

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y de las prestaciones sociales ante el incremento de las necesidades se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis tuvo un impacto no sólo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades / recursos.

El Modelo Catalán de Servicios Sociales tiene por objetivo atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio priorizando los colectivos más vulnerables. La respuesta tiene que incorporar el criterio de eficiencia y pretende mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos y conseguir mayores cuotas de bienestar. Pero al mismo tiempo que se busca devenir en un verdadero modelo de cohesión social y territorial, también se abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales básicos y sus funciones.

¹¹ RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña” en GARCÍA RUBIO, Fernando, *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pág. 575.

¹² El artículo 5 apartado a) de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales fija los principios rectores del sistema de servicios sociales: “a) Universalidad: Los poderes públicos tienen que garantizar a todas las personas el derecho de acceso a los servicios sociales y su uso efectivo en condiciones de igualdad, equidad y justicia redistributiva...”

¹³ El artículo 5 apartado g): “Subsidiariedad: Incluye los principios de proximidad y descentralización. Los servicios sociales deben prestarse en el ámbito personal más próximo a los usuarios”.

¹⁴ RELATS I CASAS, Vicenç, *op. cit.*, pág. 59.

El enfoque de este trabajo desde la perspectiva local en la prestación de los servicios sociales y de su papel fundamental en la respuesta a las necesidades sociales que se generen en la nuestra sociedad, marcará todo el análisis que haremos del Modelo Catalán de Servicios Sociales. Y es que, de todas las administraciones públicas, las entidades locales son las más idóneas para prestar los servicios sociales dada su proximidad a los ciudadanos y por su contacto directo con los problemas reales de la población. Y, como afirma LÓPEZ FERNÁNDEZ, “la intervención administrativa se ha desarrollado desde siglos a través de las entidades locales. (...) Aun siendo la acción social una competencia autonómica las entidades locales desempeñan por delegación importantes funciones de las tareas asistenciales, gozando de autonomía en la gestión de los recursos sociales y, en todo caso, previo cumplimiento de los requisitos jurídicos que exijan las normas reguladores de la acción social”.¹⁵

Para poder determinar cuál es el sistema organizativo y competencial de los servicios sociales de la Catalunya de la post-crisis y poder dibujar el modelo de prestación territorial desde la perspectiva local, tenemos que aproximarnos a las fuentes que regulan el marco normativo internacional y europeo, el marco constitucional; el estatutario, el marco competencial local y la normativa general en el ámbito de los servicios sociales que acabaran determinando el actual modelo de servicios sociales de atención centrada en la persona.

2 El marco jurídico internacional

Los derechos sociales son el punto de partida y el fundamento de la legislación de los servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas. Y, tal como hemos dicho con anterioridad, hay que realizar un análisis de la normativa a escala internacional y con este propósito nos aproximamos a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948* (DUDH), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por España en 1977, dos años después de la muerte del dictador.

La DUDH en el artículo 25 afirma que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, su salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad”. Por

¹⁵ LÓPEZ, FERNÁNDEZ, Francisco, “El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla México*, núm. 32, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Puebla, 2013, pág. 58.

lo tanto, en 1948 ya se hablaba de los “servicios sociales” como un derecho para todas las personas en este documento. Si bien, hay quizá que matizar que al concepto servicios sociales no le podemos atribuir la misma acepción que le damos en la actualidad, tal y como afirma FANTOVA AZCOAGA, “ésta hace mención expresa de los Servicios sociales (artículo 25) aunque, ciertamente, no cabe pensar que se refiera a ellos en el sentido preciso que tal expresión ha ido adquiriendo en nuestro entorno”.¹⁶ No se refiere sólo al derecho a los servicios sociales *strictu sensu*, si hacemos un repaso de los artículos subsiguientes considera como derechos sociales también a los que se refieren a la atención a la salud, la educación gratuita, el acceso a la vivienda, entre otros. Así pues, resulta significativa la incorporación de los servicios sociales a la DUDH, aunque no los desarrolla.

3 El marco jurídico europeo

Si pasamos del ámbito mundial al europeo podemos afirmar que la *Carta Social Europea* (CSE) es más explícita que los textos internacionales en la definición de los servicios sociales como derecho y los relaciona con el trabajo social y determina los objetivos de bienestar y de desarrollo personal y social.

La CSE se convierte en un texto fundamental del Consejo de Europa, que se firmó en Turín el 18 de octubre de 1961. La firma de este texto supuso el compromiso de dedicar los esfuerzos necesarios para conseguir mejorar la calidad de vida y la promoción del bienestar social de todos los pueblos tanto de realidad urbana como rural, buscando así un equilibrio territorial a través de instituciones y acciones adecuadas. Es el tratado internacional más importante en materia de derechos sociales. Según JIMENA QUESADA y SALCEDO BELTRÁN, “constituye el instrumento más emblemático del Derecho social de los derechos humanos”.¹⁷

La CSE quiere garantizar el ejercicio de los derechos sociales sin discriminación por razón de raza, color, sexo, religión, opinión política, nacionalidad u origen social. Define diferentes derechos sociales entre los cuales incorpora en el artículo 13 “toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica”. Y en el artículo 14, se refiere a “toda persona tiene derecho a beneficiarse de los Servicios de bienestar social”. El derecho a beneficiarse de los servicios sociales se garantiza en este mismo artículo dónde se explicita que las partes contratantes, refiriéndose a los firmantes de la Carta,

¹⁶ FANTOVA AZCOAGA, Fernando “Sistemas públicos de Servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 49, 2008, pág. 20.

¹⁷ JIMENA QUESADA, Luís, SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen, “Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: la Carta Social Europea”, *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 2006, pág. 275.

se comprometen a “fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social” y a “estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios”.

La *Carta de Derechos Fundamentales* (CDF) firmada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo por los estados miembros de la Unión Europea, comprende un conjunto de derechos sociales en forma de: derechos civiles, políticos y sociales de todas las ciudadanas y ciudadanos de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 le otorga carácter jurídico vinculante en toda la Unión Europea, exceptuando Polonia y el Reino Unido. Con anterioridad y de forma sectorial se adoptó la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*,¹⁸ el 13 de diciembre de 2006. Concretamente en el artículo 26 hace referencia a la necesidad organizar y ofrecer servicios sociales para las personas con discapacidad.¹⁹

La CDF hace referencia a la dignidad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia, la libertad, que inspiran el articulado de los diferentes títulos del documento. En este sentido, resulta de interés la referencia que hace al artículo 34.1 sobre la “*seguridad social y ayuda social*” en el que se establece que “la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.”²⁰ Así pues, podemos comprobar que se hace referencia explícitamente a los servicios sociales

¹⁸ La Convención se concibió como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta una amplia clasificación de las personas con discapacidad y se reafirma que las personas con discapacidad tienen que poder disfrutar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Aclara y precisa como se aplican a las personas con discapacidad todas las categorías de derechos y se indican las esferas en las cuales es necesario introducir adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan ejercer de forma efectiva sus derechos y las esferas en las cuales se han vulnerado sus derechos y en las que hay que reforzar la protección de los derechos.

¹⁹ El artículo 26 de la *Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad* establece que los Estados se comprometen a: “Organizar y ofrecer servicios de salud, trabajo, educación y servicios sociales a les personas con discapacidad. Promover la formación continua de los y las profesionales que realizan estos servicios. Promover los medios tecnológicos adecuados para la inclusión social de las personas con discapacidad”.

²⁰ El citado artículo 34 CDF continua: “2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales. 3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.

como los garantes de la protección de diferentes colectivos que requieren, según el texto, una especial atención, aunque muy vinculados al ámbito laboral.

Pero si nos fijamos en el apartado tercero según LÓPEZ ESCUDERO, del artículo 34 EC “supera estos derechos sociales vinculados al ámbito laboral, porque en su tercer apartado contempla derechos orientados a evitar la exclusión social y la pobreza. De esta manera, este precepto inicia el conjunto de derechos universales que la Carta de Derechos Fundamentales incluye (...)”²¹

Los derechos recogidos en estos textos europeos han de consolidarse, sin duda, con la proclamación del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*, de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cima Social en favor de la Ocupación Justa y el Crecimiento, celebrada en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017. En opinión de CASADO CASADO, “constituye una respuesta necesaria de la UE para reenganchar a millones de ciudadanos al proyecto europeo, tras los graves efectos de la crisis económica y de la política europea de austeridad en términos de desempleo, pobreza y desigualdad (...). En los años de crisis se han producido un recorte y una flexibilización importante de los derechos sociales. Es necesario, en un contexto económico más favorable, reaccionar frente a la magnitud de los recortes que se han producido y la profundidad de algunos de los cambios llevados a cabo, con resultados preocupantes en términos de precariedad laboral o desigualdad. La población empieza a tomar conciencia del impacto de la crisis sobre los derechos sociales y desde la UE se considera imprescindible dar una respuesta política”.²² Aunque GIARDINI, afirma que “la construcción de la dimensión social de la Unión Europea tiene todavía muchos retos pendientes y muchas necesidades a las que responder es necesario un claro compromiso de la política comunitaria (y, por tanto, de los gobiernos europeos) con respecto a la solidaridad social en Europa”.²³

²¹ LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, “Artículo 34. Seguridad social y ayuda social”, a MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, pág. 578.

²² CASADO CASADO, Lucía, “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *VIII Congreso Internacional de la Red Docente Euro latinoamericana de Derecho Administrativo*, Salamanca, 28 i 29 de junio de 2018, págs. 13-14 (en prensa).

²³ GIARDINI, Gianluca, “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, pág. 93.

4 El marco jurídico constitucional: la consagración del Estado del Bienestar

El nacimiento de la democracia formal en el Estado español podemos decir que devendrá en el catalizador hacia la creación de los servicios sociales tal y cómo los entendemos actualmente. La promulgación de la Constitución de 1978 (CE) configura el actual Estado de las autonomías, que supone el principio del desarrollo de los servicios sociales en Catalunya.

La CE supone un cambio de modelo estatal, hacia el Estado de derecho, democrático y social que en ámbito territorial conllevará el establecimiento del Estado autonómico. Un Estado social que supondrá la asunción de responsabilidades colectivas para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

La Carta Magna clasifica en tres grupos los derechos de los españoles: los derechos fundamentales y libertades públicas; los derechos y deberes de los ciudadanos y finalmente los principios rectores de la política social y económica. Mientras los dos primeros, como indica VILA MANCEBO vinculan a todos los poderes públicos y son inmediata y directamente exigibles, en el caso del tercer grupo “la aplicación de estos derechos sociales queda diferida, pues, a lo que determinen las leyes que los desarrollen. La aprobación de estas leyes corresponde al poder legislativo estatal o autonómico competente, de acuerdo con los criterios de Reparto competencial establecidos en los artículos 147 a 150 de la CE y los correspondientes EA”.²⁴ Deja por lo tanto en manos de las Comunidades Autónomas (CCAA) la competencia exclusiva en materia de servicios sociales.²⁵

La CE en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes fundamentales hace referencia expresa a la dignidad de la persona y a la necesidad de facilitar el desarrollo de los ciudadanos y se ratifica en los derechos fundamentales y las libertades de todos los tratados internacionales y la normativa europea, que el Estado español haya firmado.²⁶

En relación al capítulo segundo que se refiere a los Derechos y libertades destacaremos el artículo 14 que establece que “los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento,

²⁴ VILA MANCEBO, Antoni, *Informe. Tendencias de los Servicios sociales*, European Anti-Poverty Network, Madrid, 2009, pág. 24

²⁵ El artículo 148 apartado 1.20 CE establece que “las comunidades autónomas podrán asumir de forma exclusiva competencias en materia de: (20) asistencia social.”

²⁶ Tal y como reza el artículo 10 CE: “1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

La Constitución, en el capítulo III, intitulado “De los principios rectores de la política social y económica”, incluye tres artículos que se refieren a colectivos específicos a los que presta especial atención por su protección a: la familia,²⁷ la infancia,²⁸ las discapacidades²⁹ y los ancianos;³⁰ aunque el objeto de los servicios sociales en la actualidad va mucho más allá de la atención a estos colectivos, ampliando a la ciudadanía en su totalidad a través del acceso universal y de la atención integral a la persona.

La CE otorga competencias a las CCAA en el capítulo tercero y a través del artículo 148.20 establece que podrán asumir competencias “en materia de asistencia social” . Por lo tanto destaca la responsabilidad de las CCAA en la asunción de los servicios sociales y su carácter social, así como el principio de descentralización del poder, aproximando los servicios al ciudadano.

En este sentido, AGUADO I CUDOLÀ se refiere al Estado autonómico como el Estado social y de desarrollo de los servicios sociales afirmando que “ha sido en gran medida el motor de la construcción del Estado del Bienestar y el desarrollo de los derechos sociales en España. Es preciso recordar el papel relevante que han tenido al respecto las CCAA, en ámbitos como los Servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto por el bloque de la constitucionalidad” .³¹

La CE descentralizó completamente las competencias en materia de asistencia social a las CCAA cuando admitió que los estatutos de autonomía las asumieran exclusivamente. Probablemente eso explica por qué, como afirma SÁENZ ROYO en aquel momento la asistencia social era considerada un aspecto de carácter marginal y excepcional a diferencia del papel que ocupa en las últimas

²⁷ El artículo 39.1 CE dispone que “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”.

²⁸ El artículo 39.4 CE afirma que “Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”.

²⁹ El artículo 49 CE, en relación con los poderes públicos, establece que “los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

³⁰ En relación con las personas mayores, el artículo 50 CE dice que “Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

³¹ AGUADO I CUDOLÀ, “El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, pág. 47.

décadas de nuestra sociedad.³² Cabe reconocer que la aprobación de la CE supondrá un antes y un después de la construcción del Estado del Bienestar y en la superación de la beneficencia y el desarrollo de los derechos sociales recogidos con anterioridad en la normativa internacional.

5 El marco jurídico estatutario: la arquitectura del autogobierno de Catalunya

La CE, reconoce el derecho a la autonomía en el artículo 2 y dispone que, a través de la aprobación de una ley orgánica por las Cortes Generales, se aprueben los estatutos de autonomía de los diferentes entes regionales. De esta forma Catalunya aprueba el primer Estatuto en 1979. Así, según VILA MANCEBO “*sobre la base d'aquest plantejament constitucional les comunitats autònomes van adoptar en els seus estatuts d'autonomia la competència exclusiva en serveis socials*”.³³

En este primer Estatuto de Catalunya no encontramos ninguna referencia al despliegue de los servicios sociales tal y como los entendemos actualmente, pero sí que en su articulado se regulan las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya entre las que aparece la “asistencia social”.³⁴ De la misma manera, en los artículos 26, 27 i 28 del mismo capítulo se refiere a la juventud,³⁵ la mujer³⁶ y la protección de los menores.³⁷ Vemos como, de manera incipiente, se señalan algunos de los colectivos a los que dedicará su atención la misma estructura de los servicios sociales, tal y como está actualmente configurada.

Con la aprobación de la *Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya* (EC) se pretende adaptar el autogobierno catalán al contexto del siglo XXI y responder a la nueva realidad y necesidades sociales surgidas respecto del Estatuto anterior de 1979.

El nuevo EC, como norma institucional básica de les CCAA tiene un impacto en todos los ámbitos, también en los servicios sociales. VILA MANCEBO respecto

³² SAENZ ROYO, “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CCAA”, a EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*. Iustel - Gobierno de Aragón, Madrid 2009, pág. 39 y ss.

³³ VILA MANCEBO, Antoni, “Els serveis socials a les comunitats autònomes”, en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL, URV, 2011, pág. 164.

³⁴ En el artículo 9.25 EAC'79, entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya hallamos la asistencia social, de acuerdo con el artículo 148.1.20 a) CE.

³⁵ Entre las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya, el artículo 26 EAC'79 incluye la juventud, de acuerdo con el artículo 48 CE.

³⁶ Y en el artículo 27 EAC'79 se prevé la promoción de la mujer, en virtud de los artículos 14, 35.1, 32.1 y 39.2 CE.

³⁷ Finalmente, el artículo 28 EAC'79, ex artículo 148.1.19 a) CE, se refiere a las instituciones públicas de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso,, la legislación civil, penal y penitenciaria”.

a las novedades que aportan los estatutos de autonomía reformados, entre el que se encuentra el EC, asegura que “en el caso de los servicios sociales, veremos que se refieren [los estatutos reformados como el catalán] al concepto y al derecho de acceso y también enfatizan la competencia exclusiva autonómica sobre esta materia [los servicios sociales] y concretan su abasto. Por otro lado, regulan otros aspectos, como el ordenamiento territorial o las competencias locales, que se han de tener en cuenta en la legislación de servicios sociales”.³⁸ El nuevo EC desarrolla con mucha más concreción el articulado que se refiere a los titulares de los derechos atribuyendo la condición de ciudadanos a cualquier español con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la CCAA, y en particular sobre esta cuestión el citado autor indica que el EC “*assenyala com a titulars dels drets en general – inclosos els serveis socials- les “persones”, és a dir, tots els éssers humans amb independència de la seva nacionalitat i situació administrativa, fet que considerem impedeix restringir-ho a les lleis sectorials*”.³⁹ Y, ciertamente, el EC resulta muy proteccionista en relación a los derechos y a aquellos que pueden ser sus titulares.

En esta línea, PELEGRÍ VIAÑA, defiende también que el EC coincide con una etapa garantista de la historia de los servicios sociales en Catalunya tal y como él mismo la define en el período que va del 2004 al 2007, en la cual se aprueba el segundo Estatuto y la Ley de prestaciones sociales de carácter económico o el desarrollo de la *Ley 10/1997 de la renta mínima de inserción*, entre otras normas que impactan de manera significativa en el sistema catalán de servicios sociales. Así, considera que el nuevo Estatuto “*reconeix els serveis socials amb molta més profunditat que l’anterior. (...) El terme “serveis socials” substitueix l’antic d’assistència social i se li s’assenyalen les atribucions d’una forma més valenta i moderna*”.⁴⁰

5.1 Las competencias estatutarias en materia de servicios sociales

El título IV del Estatuto de 2006 define cuáles son las competencias de la Generalitat de Catalunya en lo que se refiere a servicios sociales, el voluntariado, los menores y la promoción de la familia; entre todas ellas podemos destacar las que regulan la propia actividad de los servicios sociales, las prestaciones técnicas

³⁸ VILA I MANCENO, Antoni, “Els serveis socials a les comunitats autònomes” en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.), et al, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL i URV, 2011, pág. 167.

³⁹ *Ibidem*, pág. 168.

⁴⁰ PELEGRÍ VIAÑA, Xavier, “El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política”, *Col·lecció Serveis Socials*, núm. 1, 2010, pág. 211.

y económicas.⁴¹ El artículo 166.1 del EC dice que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye”: “la regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Catalunya”, así mismo en la letra c) determina los tipos de proveedores de los servicios sociales. El mismo artículo se refiere a los planes y programas para erradicar la pobreza⁴² o al control del propio sistema de protección;⁴³ así como a otros ámbitos que conforman las competencias exclusivas de la Generalitat de Catalunya.

Como ya hemos comentado son también competencia exclusiva de la Generalitat, el voluntariado y su regulación y control ⁴⁴ así como la protección de los menores tal y como indica el artículo 166.3 EC al afirmar que “corresponde a la Generalitat, en materia de menores: a) La competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de la protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo y de los menores infractores, respetando en este último caso la legislación penal”. Y el artículo 166.4 del EC otorga a la Generalitat “la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que en todo caso incluye las medidas de protección social y su ejecución”.

Con gran claridad, COCCILO pone de manifiesto el rol trascendente que tienen los derechos sociales en el momento actual, al afirmar que “mientras que los derechos fundamentales del constitucionalismo estatal surgieron para proteger al individuo del poder político, los ‘derechos fundamentales sociales’, en la era de la globalización policéntrica, deben proteger la sociedad de los excesos de la economía, de la ciencia, de la tecnología, de la religión, etc”.⁴⁵

⁴¹ Así se expresa el artículo 166.1 a) EC: “La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública”.

⁴² Concretamente en el artículo 166.1 c) EC, dispone la competencia en “la regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social”.

⁴³ Y la letra d) del artículo 166.1 EC se refiere a “la intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados”.

⁴⁴ Tal como explicita el artículo 166.2 EC corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva “en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas”.

⁴⁵ COCCILO, Endrius Eliseo, “La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, págs. 14-15.

5.2 Derechos, deberes y principios estatuarios

En relación a los derechos, deberes y principios relacionados con los servicios sociales y sus garantías, una de las grandes novedades del EC es la inclusión de los derechos y deberes de las personas residentes o que se encuentren en el territorio de Catalunya.

El Estatuto, en el título I establece el catálogo de los derechos y deberes garantizados a todos los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya, que los poderes públicos han de promover y preservar. Así, en el artículo 15.2 del EC se establece que “todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”. El capítulo I de Derechos y deberes del ámbito civil y social relaciona todos los ámbitos en los que los derechos de las personas están protegidos por el EC: familias, menores, ancianos, mujeres, servicios sociales y vivienda entre muchos otros. Hemos querido destacar estos, dado que son los que se refieren específicamente a lo que llamamos en la actualidad “servicios de atención a las personas”, dentro de los cuales los servicios sociales tienen un interés particular.

Todos estos derechos se desarrollan uno a uno a través del articulado estatutario y se detallan a continuación:

- a. Derechos en el ámbito de las familias.- Se les atribuye el derecho a las prestaciones sociales públicas, este concepto lo podríamos definir como la antesala de lo que llamamos derechos subjetivos (artículo 16 EC).⁴⁶
- b. Derechos de los menores.- Se protege la atención integral y el desarrollo personal del menor. Se va más allá por lo tanto, de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia para conseguir el bienestar social i familiar. Así, pues, la atención está centrada en la persona en la que se basa la atención social (artículo 17 EC).⁴⁷
- c. Derechos de los ancianos.- Se deben preservando los principios de la dignidad y la libertad, de manera que nuestros abuelos y abuelas sean personas con libre capacidad para decidir (artículo 18 EC).⁴⁸

⁴⁶ El artículo 16 EC, intitulado “Derechos en el ámbito de las familias”, dispone que “todas las personas tienen derecho, de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley, a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares”.

⁴⁷ El artículo 17 EC, “Derechos de los menores”, dispone que “los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social”.

⁴⁸ El artículo 18 EC, “Derechos de las personas mayores”, a su vez, afirma que “las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación y de malos tratos, sin que puedan ser discriminadas debido a su edad”.

d. Derechos de las mujeres.- Se realiza una referencia expresa a los principios de la libertad, la dignidad, el desarrollo personal y la erradicación de la violencia de género y de la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres (artículo 19 EC).⁴⁹

e. Derechos en el ámbito de la vivienda.- Se consideran responsables a los poderes públicos para hacer efectivo el acceso a una vivienda digna a las personas con recursos insuficientes (artículo 26 EC).⁵⁰

Los principios rectores, recogidos en el capítulo V del Estatuto orientarán las políticas públicas catalanas y serán exigibles (artículo 39.3 EC). Estos principios se concretan, entre otras, en las disposiciones referidas a la protección de las personas y de las familias (artículo 40 EC), la perspectiva de género (artículo 41 EC), la cohesión y el bienestar sociales (artículo 42 EC) y la vivienda (artículo 47 EC).

Los objetivos a destacar en relación a la protección de las personas y de las familias (artículo 40 EC) son los siguientes: mejorar la calidad de vida de las personas,⁵¹ garantizar especialmente la protección social de la diversidad de familias y la cohesión social como a unidad de convivencia básica.⁵² Se persigue también la conciliación de la vida laboral y familiar;⁵³ la protección de los menores especialmente contra la violencia y la pobreza.⁵⁴ En relación a los colectivos especialmente vulnerables como las personas discapacitadas se promueve su integración social y laboral.⁵⁵ Se defiende la protección de los ancianos, su integración social y las relaciones intergeneracionales.⁵⁶

⁴⁹ El artículo 19 EC, "Derechos de las mujeres", establece que "1. Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en todos los ámbitos públicos y privados".

⁵⁰ El artículo 26 EC, en relación a los "Derechos en el ámbito de la vivienda", afirma que "las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine".

⁵¹ El artículo 40.1 EC es rotundo al afirmar que "los poderes públicos deben tener como objetivo la mejora de la calidad de vida de todas las personas".

⁵² Se recoge en el artículo 40.2 EC que "los poderes públicos deben garantizar la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia que regulen las leyes, como estructura básica y factor de cohesión social y como a primer núcleo de convivencia de las personas".

⁵³ Sigue el artículo 40.2 EC, en el sentido siguiente: "Asimismo, deben promover las medidas económicas y normativas de apoyo a las familias dirigidas a garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar y a tener descendencia, con especial atención a las familias numerosas".

⁵⁴ La protección a los menores se recoge en el 40.3 EC, en el sentido que "los poderes públicos deben garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, abandono, malos tratos o crueldad y de la pobreza y sus efectos. En todas las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos o por instituciones privadas el interés superior del niño debe ser prioritario".

⁵⁵ En relación con la protección de las personas discapacitadas, el artículo 40.5 EC, establece que los poderes públicos "deben garantizar la protección jurídica de las personas con discapacidades y deben promover su integración social, económica y laboral. También deben adoptar las medidas necesarias para suplir o complementar el apoyo de su entorno familiar directo".

⁵⁶ El artículo 40.6 EC dispone que "los poderes públicos deben garantizar la protección de las personas mayores para que puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural".

La perspectiva de género, recogida en el artículo 41 EC, supone garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres,⁵⁷ la incorporación de ésta perspectiva en todas las políticas públicas⁵⁸ y el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado y de la atención en el ámbito doméstico y familiar.⁵⁹

En relación a la cohesión y el bienestar social, recogidos en el artículo 42 EC, destacaremos la referencia a la creación de un sistema de servicios sociales de titularidad pública.⁶⁰ La plena integración de las personas en riesgo de pobreza o exclusión⁶¹ y la protección de las personas especialmente vulnerables.⁶² Especial importancia adquiere el apartado 5 del artículo 42 EC, al afirmar que los poderes públicos “deben promover políticas preventivas y comunitarias y deben garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinan como básicos”. Y el artículo 42.6 EC señala el deber de acoger a las personas inmigradas y garantizar sus derechos en plano de igualdad.⁶³

Finalmente, destacaremos un último punto en relación a los principios rectores relativo a la vivienda, que queda recogido en el artículo 47 EC, al establecer que los poderes públicos “deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados”. Nos parecía que teniendo en consideración el drama de la pobreza habitacional que afecta el siglo XXI a muchos de nuestros conciudadanos no podíamos dejar de hacer una mención especial. Mucho se ha debatido en relación a la protección de este

También deben procurar la plena integración de las personas mayores en la sociedad mediante políticas públicas basadas en el principio de solidaridad intergeneracional”.

⁵⁷ El artículo 41.1 EC establece que “los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa de embarazo o maternidad”.

⁵⁸ En relación con la perspectiva de género, el artículo 41.2 EC, establece que los poderes públicos “deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres”.

⁵⁹ El artículo 41.4 EC obliga a los poderes públicos a “reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar en la fijación de sus políticas económicas y sociales”.

⁶⁰ El artículo 42.1 EC afirma que “los poderes públicos deben promover políticas públicas que fomenten la cohesión social y que garanticen un sistema de servicios sociales, de titularidad pública y concertada, adecuado a los indicadores económicos y sociales de Catalunya”.

⁶¹ El artículo 42.2 EC dispone que “los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social”.

⁶² Y el artículo 42.3 EC encomienda a los poderes públicos el deber de “velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables”.

⁶³ En relación a las personas inmigrantes, el artículo 42.6 EAC'06: “Los poderes públicos deben emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos”.

derecho que queda recogido en el artículo 47 CE como un principio rector de la política social y económica.

5.3 El Derecho a los servicios sociales

Entre los derechos, el EC menciona explícitamente el “Derecho a los servicios sociales” y establece que se podrá acceder en condiciones de igualdad. De otra parte, cabe destacar que algunos de los principios del EC están relacionados con los servicios sociales. Así, por ejemplo, cuando se refiere explícitamente a la promoción de políticas públicas que fomentan la cohesión social y que garantizan un sistema de servicios sociales de titularidad pública y concertada, adecuada a sus indicadores económicos y sociales, y también considera que se tiene de garantizar la gratuidad de los servicios sociales básicos.

En el artículo 24.1 EC se destaca el acceso a las prestaciones y se determina que para cualquier actuación se requiere el consentimiento de las personas, haciendo que sean sujetos activos de las intervenciones sociales.⁶⁴ El apartado 2 del mismo artículo considera las personas con necesidades especiales sujetos de derechos dentro de los servicios sociales.⁶⁵ Las víctimas de pobreza se reconocen como beneficiarias de la renta garantizada de ciudadanía, en el apartado 3 del artículo 24 EC.⁶⁶ De acuerdo con TORNOS MAS, los apartados segundo y tercero del artículo 24 EC “reconocen un derecho genérico a recibir prestaciones sociales a las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la vida diaria o a las que estén en situación de pobreza. Pero tampoco determinan qué prestaciones concretas, remitiendo su concreción a lo que establezca la ley”.⁶⁷ Por lo tanto, aunque se reconocen derechos, y como expresa este autor, “derechos genéricos”, no podemos decir que en el EC se haga referencia al derecho subjetivo a prestaciones sociales concretas, en todo caso el EC impone un mandato al legislador de cómo articular las prestaciones, en base al

⁶⁴ Artículo 24.1 EC: “Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes”.

⁶⁵ Artículo 24.2. EC: “Las personas con necesidades especiales, para mantener la autonomía personal en las actividades de la vida diaria, tienen derecho a recibir la atención adecuada a su situación, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen”.

⁶⁶ Artículo 24.3: “Las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen.” El apartado 4 del artículo 24 EC reconoce la función social de las organizaciones del tercer sector al afirmar que “tienen derecho a ejercer sus funciones en los ámbitos de la participación y la colaboración sociales”.

⁶⁷ TORNOS MAS, Joaquín, “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al*, *El sistema de serveis socials de Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pág. 96.

principio de igualdad recogido en el artículo 24.1 EC, que establece que “todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, a ser informadas sobre estas prestaciones y a dar el consentimiento para cualquier actuación que les afecte personalmente, en los términos que establecen las leyes”.

Así pues, el mismo TORNOS MAS concluye que “el Estatuto de Autonomía no crea derechos públicos subjetivos en materia de servicios sociales (...). Lo que sí queda garantizado es que debe existir un sistema público de servicios sociales, cuya gestión podrá ser concertada. Lo que no es posible es renunciar a la responsabilidad pública en la garantía de unas mínimas prestaciones”.⁶⁸ En su contra LÓPEZ MENUDO, defiende la tesis contraria, posición con la que plenamente nos identificamos. No sólo considera que los nuevos estatutos del Estado español reflejan los derechos sociales de manera clara y evidente, sino que apunta que, en estos nuevos estatutos, entre los cuales está el de Catalunya, se determinan un sinnúmero de derechos subjetivos, pues “regulan con especial precisión dos garantías fundamentales: la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los tribunales en caso de incumplimiento”.⁶⁹

6 El marco jurídico local: la construcción de un modelo de prestación de servicios de atención a la persona

La realidad de Catalunya es que, de los 948 municipios existentes, tan sólo 64 tienen más de 20.000 habitantes y la legislación de régimen local, establece que los municipios que superen este número de habitantes han de prestar servicios sociales, como a veremos con posterioridad. Así pues, la dificultad se plantea a nivel organizativo con los 883 municipios restantes que no alcanzan este nivel poblacional. Y, con este fin, el ordenamiento jurídico garantiza que o bien, las entidades supramunicipales de existencia obligatoria (diputaciones y consejos comarcales) o bien, las de creación voluntaria (mancomunidades y consorcios) garanticen y den respuesta al Derecho a los servicios sociales de todos las ciudadanas y ciudadanos de Catalunya, que recoge el propio EC, en caso de imposibilidad de prestación municipal.

⁶⁸ TORNOS MAS, Joaquín, *op. cit.*, pág. 97.

⁶⁹ LÓPEZ MENUDO, Francisco, “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, pág. 33.

El sistema de gobierno local, tanto de Catalunya, como del Estado español, se fundamenta en tres principios básicos, entre otros: el principio de competencia, el principio de autonomía local y el principio de subsidiariedad.

En el marco del principio de competencia, como estructurador del sistema administrativo del Estado español, y no el de jerarquía, los artículos 137 y 140 CE reconocen la autonomía como un elemento básico de la estructura del poder público del Estado y garantizan la institución municipal en todo el territorio. Los municipios, dotados de personalidad jurídica plena y de un gobierno y una administración propios, mediante sus órganos, ejercen las competencias que la CE y las leyes les atribuyen; graduando su intervención en función de los intereses locales. De aquí que, el principio de autonomía garantice un mínimo competencial a todos los municipios.

El principio de subsidiariedad, de la mano del Derecho europeo, conlleva una visión más democrática de los asuntos públicos, que facilitan la participación más inmediata de la ciudadanía en las decisiones que afecten a la prestación y la gestión de los servicios públicos, como es el caso de los servicios sociales, en especial a nivel local. La aplicación de este principio ha de modularse sobre la base de otros principios como los de eficacia, de eficiencia, de sostenibilidad financiera y de igualdad de los ciudadanos de acceso a los mismos.

En esta parte del trabajo analizaremos la evolución del régimen local en el Estado español y en Catalunya, en general, y el régimen competencial en materia de servicios sociales, en particular.⁷⁰

6.1 El modelo de organización local originario

El artículo 141 de la Constitución establece la división territorial del Estado basada en municipios, el gobierno y administración de los cuales corresponde al ayuntamiento, y provincias, el gobierno y administración de las cuales corresponde a la diputación; si bien deja abierta la posibilidad de que las CCAA de régimen especial creen otras entidades de carácter supramunicipal, como es Catalunya.⁷¹

⁷⁰ Vid. *in totum*, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano, 2016, págs. 201-2012; ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, "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, mayo - agosto de 2014, págs. 373-410; SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, "Marc competencial: Com encaixa el marc competencial de l'LRSA amb la Llei 12/2007 de Serveis socials", en *Jornades sobre l'impacte de l'LRSA als Serveis socials de Catalunya*", Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 11 de febrero de 2015, págs. 1-15.

⁷¹ Esta previsión se completa con el art. 152.3 CE. Vid. RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, "Antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent", en GIFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, pág. 30.

En Catalunya, de acuerdo con el modelo de organización territorial estatutario, se institucionalizó la comarca, como entidad local básica de base territorial. La literalidad del artículo 5.1 EC es inequívoca cuando afirma que “la Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas”. Sin embargo, la efectividad plena de esta opción será más que cuestionable, por las razones que veremos en seguida. Así el modelo territorial catalán se organiza, en principio, en tres niveles de gobierno local: municipio, comarca y provincia.

La definición del papel de la provincia fue una cuestión ampliamente debatida en el proceso de elaboración de la Constitución vigente. Y, en gran parte debido a la presión de las fuerzas catalanistas, entestadas en reflejar en el texto constitucional el carácter prescindible de la provincia. Daba satisfacción a este planteamiento el artículo 140 del anteproyecto surgido de la ponencia constitucional, que admitía expresamente la capacidad de los estatutos de autonomía y de las CCAA para substituir la división provincial en su territorio por otras divisiones formadas por la agrupación de municipios. Sin embargo, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados rectificó drásticamente este planteamiento, y apuesta por una mayor rigidez en la regulación de la organización provincial, que es el que finalmente plasma el artículo 141 CE.

De acuerdo con este precepto, la provincia cumple la doble función de entidad local y de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y sus límites territoriales sólo pueden ser alterados por ley orgánica. Esta destacada petrificación constitucional de los límites provinciales seguramente se justifica con el hecho de que, según los artículos 68 y 69 CE, la provincia también es circunscripción electoral para el Congreso y el Senado, de manera que el consenso que se acostumbra a requerir en el tratamiento de las cuestiones electorales se proyectó también en la fijación de las circunscripciones, afectando de paso el modelo territorial de la administración local.

Sin embargo, al lado de esta rigidez inicial, el mismo artículo 141 CE contiene elementos de una cierta flexibilidad. Así, en su apartado segundo hace referencia a la función de las entidades locales de las provincias que puede ser ejercida por las diputaciones o por “otras corporaciones de carácter representativo”. Y el apartado tercero prevé expresamente que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”, previsión que conecta claramente con la del artículo 152.3 CE, que establece que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.

Esta referencia de la misma CE a corporaciones y agrupaciones de municipios diferentes de las diputaciones y de las provincias dan pie a algunas interpretaciones que relativizan los efectos de la aparente petrificación de la división provincial en el artículo 141.1 CE. De estas interpretaciones es una muestra destacada,

entre muchas otras, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya, emitido por encargo del Presidente de la Generalitat provisional, que plantea una interpretación abierta del artículo 141 CE y del artículo 5 EAC, en base al cual llega a la conclusión de que *“la Llei d'administració local de Catalunya podria buidar les diputacions de competències i encarregar el govern de la província a entitats locals o a d'altres corporacions representatives”*. Así para RENYER I ALIMBAU i SABATÉ I VIDAL, *“la regulació estatutària és clou amb una fórmula que, de manera estranya a l'esquema fins ací dibuixat, garanteix la pervivència de la província en la seva doble vessant d'ens local i de divisió per a l'acompliment de les activitats de l'Estat”*.⁷² En definitiva, *“aquest afegitó, justament amb la interpretació del TC ha fet de l'article 141 CE (STC 28 de juliol de 1981) evidencia les dificultats que comporta l'establiment d'un model territorial propi per a Catalunya”*.⁷³

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) incorpora los principios constitucionales y muy especialmente los de la autonomía municipal y la suficiencia financiera y establece el marco jurídico e institucional del régimen local vigente en Catalunya y el Estado, hasta la aprobación del nuevo EC.

La LRBRL más que disponer las bases comunes para su desarrollo por las CCAA, agota prácticamente la materia local y casi no deja margen a la potestad legislativa catalana, en este caso. De hecho, la LRBRL *“es caracteritza especialment per la seva extensió i minuciositat, sovint incompatible amb el seu caràcter de llei de Bases”*.⁷⁴ Sin embargo, el 1987 el Parlamento de Catalunya aprobará las cuatro leyes de organización territorial y régimen local, todavía vigentes hoy día, salvo una, si bien con múltiples modificaciones:

- Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales (LPCD).
- Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Catalunya, ahora refundida por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre (TRLOC).
- Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa (LCB).

⁷² RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics i marc constitucional i estatutari de l'Administració local de Catalunya”, en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith *et al.*, *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2001, pág.44.

⁷³ RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent”, en GIFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, págs. 30-31.

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 33.

- *Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Catalunya* (LMRLC), que después de distintas modificaciones ha dado lugar al *Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya* (TRLMLRC).

6.2 El nuevo modelo de organización local

El Estatuto de Catalunya de 2006, en el capítulo VI del título II, bajo la rúbrica de “el gobierno local”, ordena la planta territorial catalana sobre la base de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (artículos 2.3 y 83.1 EC).⁷⁵ Siendo el municipio el núcleo central desde dónde se organiza el territorio y el gobierno de Catalunya, tal como sucede en el resto del Estado.

El Estatuto contempla también las comarcas como entes supramunicipales para la gestión de servicios municipales (artículo 83.2 EC),⁷⁶ y la posible existencia de otras entidades locales supramunicipales que cree la Generalitat, como las áreas metropolitanas o las mancomunidades de municipios (artículo 83.3 EC).⁷⁷ Ninguna mención hace el actual texto estatutario a la provincia como ámbito territorial de una administración supramunicipal, salvo en la previsión de que “*l’alteració dels límits provincials, si s’escau, s’ha de portar a terme d’acord amb el que estableix l’art. 141.1 de la Constitució*”; a diferencia de lo que pasaba en el EAC de 1979, que contemplaba de manera forzada, en el artículo 5.4, la provincia como ente local.

Ante esta perspectiva se plantean dos cuestiones abiertas, que los recurrentes del texto estatutario pretendían que resolviera el Tribunal Constitucional (TC) español a raíz de la impugnación de los artículos 83.1, 90 y 91 EAC, que fue resuelta en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de junio. En primer lugar, si la provincia tiene que existir en todo caso en todas partes del territorio español y, en segundo lugar, cual es el poder de disposición del legislador catalán sobre la provincia. Y, en consecuencia, cual es el abasto de la previsión del artículo 91.3 EAC, en disponer que “los consejos de veguería substituyen las diputaciones”.

En este sentido, cabe poner de manifiesto que se ha afirmado muchas veces, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional, que la autonomía provincial que garantiza el artículo 141 CE es de segundo grado, en comparación

⁷⁵ El artículo 83.1 EC dispone que “Catalunya estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías”.

⁷⁶ Y el artículo 83.2 EC afirma que “el ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento”.

⁷⁷ Indica el artículo 83.3 EC que “los demás entes supramunicipales que cree la Generalitat se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios”.

con la autonomia municipal. En realitat, a diferència de lo que succee amb els municipis, una bona part de les províncies espanyoles presenten un règim jurídic singular.

En quant a la comarca creada per el EAC de 1979 com institució pròpia de autogovern i com ente territorial bàsic de naturalesa supramunicipal, el EC de 2006, aunque la mantene, si ben sin el caràcter de ente local bàsic, crea la vegueria, cuyo govern i administració corresponde al consell de la vegueria i con la misma naturalesa supramunicipal que la comarca, pero de mayor àmbit competencial i con la finalitat de que su administració substituïa la diputació provincial.

Como veremos con posterioridad, el EC, en el citado capítulo VI sobre el gobierno local, al desgranar cuáles son las competencias locales, se dota al municipio de competencias en materia de servicios sociales (artículo 84 m) EC), al disponer que “la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”.

7 El sistema competencial local en Catalunya⁷⁸

El modelo territorial competencial local en Catalunya, en virtud de la Constitución y del Estatuto, tal como hemos expuesto, se estructura en tres niveles de prestación de servicios públicos en general: el municipio, la comarca y la provincia; aunque, como veremos, esta última no tiene ninguna atribución directa en la materia que nos ocupa, los servicios sociales.

7.1 El marco competencial municipal

El municipio, como entidad básica de la organización territorial, tal y como se ha señalado, constituye el elemento primario y fundamental de la participación de las ciudadanas y de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, el artículo 1 LRBRL dispone que “los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes Colectividades”.

⁷⁸ Vid. *in totum*, entre muchos, GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009; GIFREU I FONT, Judith, (Coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2002; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith, RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, *Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

Si nos fijamos en el diseño competencial local original establecido por la LRBRL de 1985, antes de su reforma en 2013, la CE no prevé un listado de competencias de los entes locales. Aunque, de acuerdo con el artículo 147 CE, el ordenamiento jurídico tiene que garantizar el mínimo competencial necesario para que los municipios puedan velar por los intereses locales que se les han confiado. Así, de acuerdo con los artículos 25, 26 y 27 LRBRL, las leyes estatales y las leyes del Parlamento de Catalunya tenían que atribuir competencias a los ayuntamientos, mediante tres mecanismos diferentes:

- a) La cláusula general de atribución del artículo 25.1 LRBRL, según la cual el ayuntamiento podrá promover todas las actividades y prestar los servicios públicos que conlleven el bienestar y la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de las vecinas y los vecinos.
- b) Los ámbitos materiales, generales o sectoriales, en los cuales los Parlamentos respectivos del Estado y de Catalunya tienen que hacer efectivas atribuciones legislativas de competencias concretas. El artículo 25.2 LRBRL contiene una relación no exhaustiva de los ámbitos a los que afecta la autonomía municipal; entre otros: la seguridad en los lugares públicos, la ordenación del tránsito a las vías urbanas, la protección civil, la prevención y la extinción de incendios, el urbanismo, la vivienda, los parques y jardines, la pavimentación de las vías urbanas, la protección del medio ambiente, el patrimonio histórico artístico, el alumbrado público, los mercados, las ferias, la protección del consumidor, el suministro de agua, el alcantarillado, el tratamiento de residuos y aguas residuales, el transporte público de viajeros. Y, en particular la letra k) que hace referencia a la “prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social”.
- c) Los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios de forma independiente o asociados en función del número de habitantes, previstos en el artículo 26.1 LRBRL:
 - En todos: el alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de vías públicas y control de alimentos y bebidas.
 - Más de 5.000 habitantes, además; biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
 - Más de 20.000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
 - Más de 30.000 habitantes, además: servicio de lectura pública.
 - Más de 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros, protección del medio ambiente, servicio de transporte adaptado.

Así mismo, los artículos 27 y 28 LRBRL facultan a los municipios para ejercer competencias delegadas por el Estado o la Generalitat de Catalunya y para establecer competencias complementarias de las actuaciones de estas administraciones. Si bien, el artículo 28 será derogado por la reforma local de 2013, como veremos posteriormente.

7.2 El marco competencial comarcal

Tal como indican el artículo 141 CE y el artículo 5.1 EAC de 1979, “la Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supramunicipales”. Como ya se ha comentado, ello suponía que Catalunya podía crear un modelo territorial propio, basado en los municipios y las comarcas. Y el artículo 5.3 EAC encomendó al Parlamento la aprobación de una ley de organización comarcal que, en todo caso, deberá garantizar la autonomía de los entes territoriales.

El artículo 3 del *Decreto Legislativo 4/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de organización comarcal de Catalunya* (TRLOCC) - que derogó la Ley 6/1987, de 4 de abril, reguladora de la organización comarcal de Catalunya- establece que “la comarca se constituye como una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios contiguos, tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines”.

Y, siguiendo a TRAYTER JIMÉNEZ, dado su naturaleza de entidad local, de acuerdo con el artículo 25 TRLOCC, la comarca tienen el deber de ejercer:⁷⁹

- a) Las competencias en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos.
- b) Las competencias propias, que de forma expresa le atribuye la ley en determinadas materias, como es el caso de los servicios sociales básicos.
- c) Todas aquellas que son de titularidad de otra administración pública pero el ejercicio de las cuales le ha sido otorgado a la comarca por delegación del órgano o administración al que le corresponde su titularidad. Así sucede con los servicios sociales especializados.⁸⁰

⁷⁹ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (II): la comarca”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “*Règim jurídic...*”, *op. cit.*, págs. 222-223.

⁸⁰ Se debe notar que el art. 25 de la LOC, antes de ser refundida en el TRLOC, hacía referencia expresa de las materias que tenían que ser objeto de atribución competencial a la comarca: ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, cultura; deporte, educación, salubridad pública i medio ambiente y servicios sociales.

7.3 El marco competencial provincial

La provincia se configura como una entidad territorial con personalidad jurídica propia,⁸¹ compuesta por la agrupación de municipios, el gobierno y la administración de la cual es ejercida por la diputación provincial; y es que, de acuerdo con el artículo 141 CE, tal y como ya se ha puesto de manifiesto, la provincia tiene una doble naturaleza: de ente local y de división territorial de la administración periférica del Estado.⁸²

El ámbito competencial de la diputación gira en torno al municipio, con la finalidad de la prestación efectiva de servicios a estos. Así, en el diseño primigenio del artículo 36.1 LRBRL, las diputaciones ejercen:

- a) Competencias de cooperación y asistencia municipal, en particular, en la prestación subsidiaria de los servicios mínimos obligatorios municipales.
- b) Competencias de carácter supramunicipal, que requieren para su prestación eficiente y eficaz una unidad de explotación superior al municipio.
- c) Y cualquier otra competencia que persiga el fomento y la administración de los intereses propios de la provincia.

Estas atribuciones genéricas del artículo 36.1 LRBRL se verán bastante ampliadas con la reforma de 2013; aunque, no se les atribuirán competencias en materia de servicios sociales. En opinión de SABATÉ I VIDAL, la reforma “acaba dando a las diputaciones un papel contradictorio entre la cooperación municipal y la sustitución en algunos casos de los municipios en cuanto a la gestión de servicios municipales básicos (...), que limita en mi opinión tanto la autonomía municipal, como la autonomía provincial”.⁸³

De todas formas, cabe señalar que las competencias que las diputaciones ejercen en materia de servicios sociales fueron traspasadas a la Generalitat de Catalunya en virtud de la *Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales* (LPCD).

⁸¹ *Vid. in totum*, en relación al nuevo régimen jurídico de los entes supramunicipales, SABATÉ I VIDAL, Josep María, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, pág. 129-150.

⁸² SABATÉ I VIDAL, Josep María, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (I): la vegueria”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic...*, *op. cit.*, págs. 202-203.

⁸³ SABATÉ I VIDAL, Josep María, “El impacto de la Ley 27/2013...”, *op. cit.*, pág. 148-149.

8 La reforma de la organización local española⁸⁴

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), en vigor desde el 30 de diciembre de 2013, vino a modificar profundamente la LRRL de 1985. Esta reforma, ha sido la más importante que se ha realizado del régimen jurídico local español y con él, el catalán.⁸⁵

La consideración que la CE y el EAC hacen de los municipios y de los entes locales territoriales como verdaderas instituciones de “gobierno” y no sólo como a entidades de la “administración”, conlleva indudables consecuencias en el ámbito competencial.⁸⁶ Así, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ ha destacado como “las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico”.⁸⁷

La LRSAL tenía como objetivos reformar la estructura institucional y organizativa local, incidir en diferentes aspectos de la gestión y del personal del gobierno y de la administración de los entes locales; pero sobretodo, modifica los ámbitos materiales de las competencias locales y, de acuerdo con la misma Ley con la finalidad de simplificar la administración, reducir el número de entes y someterlos plenamente a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Todo eso, según dice la Ley, con el objetivo de clarificar el régimen competencial, especialmente el local, a fin de evitar duplicidades y hacer efectivo el “principio de una Administración, una competencia”.⁸⁸ Aunque estos objetivos que podrían considerarse necesarios, los medios a través de los cuales se querían conseguir han sido y son muy controvertidos. De todas formas, la LRSAL conllevaba una recentralización de competencias por parte del Estado, en detrimento de las CCAA, quitando poder y capacidad de acción a los entes locales.⁸⁹

⁸⁴ Vid. *in totum*, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero - abril 2015, págs. 55-88.

⁸⁵ Vid. FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local espanyol*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014.

⁸⁶ Vid. FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CALLABERO, Francisco, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 35 y ss.

⁸⁷ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco María, “Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 70, 2004, pág. 185.

⁸⁸ En contra, vid. FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pág. 14-15.

⁸⁹ Vid. VELASCO CABALLERO, Francisco, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, pág. 23-60.

9 La reordenación del sistema competencial local

La LRSAL contiene un nuevo sistema de reparto competencial mediante la redefinición y la reclasificación de las competencias municipales, fundamentalmente y, sobretodo, determina que las entidades locales solo podrán ejercer competencias “distintas de las propias” (artículo 7.4 LBRL) o atribuidas por delegación cuando no haya duplicidad de ejercicio por dos o más administraciones y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera municipal.⁹⁰ Aunque, para SANTAMARÍA PASTOR, la LRSAL omite el principal problema del régimen local, “la indefinición de las competencias de cada Administración y la vaguedad de sus límites respectivos, que no sólo lleva a conflictos continuos sino, en muchos casos a la inacción, por temor a exceder de su estricto ámbito funcional.”⁹¹

La LRSAL reordena el sistema competencial local, desde una perspectiva reduccionista y limitadora, como ya se ha apuntado, por lo que analizaremos las diferentes categorías competenciales:

a.- Las competencias propias

El nuevo artículo 25.1 LBRL reduce ampliamente la cláusula general de capacitación municipal y el nuevo artículo 25.2 LBRL reduce el listado de materias que “en todo caso” el legislador tiene que reconocer a los municipios como “competencias propias” para VELASCO CABALLERO.⁹² Así, algunas se suprimen y otras se minoran, como por ejemplo el medio ambiente, limitado al “medio ambiente urbano”, en particular, parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Y, en definitiva, pretende establecer el techo máximo competencial local que vincula el legislador sectorial tanto estatal, como catalán. Ahora bien, como veremos, para FUENTES I GASÓ, “pero la verdadera operación reductora disponiendo sobre competencias que no son de titularidad estatal tiene lugar a través de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL”.⁹³

⁹⁰ Vid. FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso., (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pág. 59 y ss.

⁹¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Antonio, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pág. 152.

⁹² VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 25-30.

⁹³ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 74

b. Las competencias delegadas

La delegación del anterior artículo 27 LBRL era simétrica a la delegación competencial del artículo 150.2 CE entre el Estado y las CCAA, como instrumento de ampliación de la capacidad competencial local. De todas formas, la LRSAL exige que la delegación de competencias debe ir acompañada de la dotación presupuestaria anual que permita la cobertura total del coste del servicio (artículo 1.10 LRSAL).⁹⁴

c. Las competencias distintas de las propias

El artículo 7.4 LBRL establece en su nueva redacción que “las entidades locales sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal (...) y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. De tal forma que, sólo si se supera este control de oportunidad, que para TOSCANO GIL es inconstitucional,⁹⁵ los municipios podrán ejercer competencias “distintas de las propias y de las delegadas”, les antes denominadas “competencias impropias”.⁹⁶

d. Las competencias complementarias

La LRSAL suprime el artículo 28 LBRL, que permitía que los municipios desarrollaran “actividades complementarias” a las realizadas por otras administraciones públicas, lo que conlleva, de hecho, un tipo de “cláusula general de competencia municipal”. Parece que la LRSAL identifica esta categoría como causa de las duplicidades funcionales, y por eso la suprime, esto es criticado por VELASCO CABALLERO.⁹⁷ En este sentido, se pronuncia ARIAS MARTÍNEZ, “que si bien la supresión del artículo 28 de la LBRL puede implicar un recorte de la autonomía local, no vulnera, en cambio, la garantía constitucional de esta institución en la medida en que la autonomía local demanda competencias propias en ámbitos de interés local pero no requiere la atribución de una cláusula competencial genérica como la recogida en el citado artículo 28”.⁹⁸

⁹⁴ *Ibidem*, pág. 75.

⁹⁵ TOSCANO GIL, Francisco, “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, págs. 316-317.

⁹⁶ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 76.

⁹⁷ *Vid.* VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales...”, *op. cit.* pág. 21-23.

⁹⁸ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “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, mayo-agosto 2014, pág. 389.

e. Los servicios mínimos obligatorios

La novedad que introduce la LRSAL en el artículo 26.1 LRBRL, es que elimina o reduce algunos de los llamados “servicios mínimos obligatorios” para los municipios. Así, en concreto, suprime la obligación de todos los municipios de prestar el servicio de control de alimentos y bebidas (artículo 26.1.a) LRBRL). También, en los municipios de más de 20.000 habitantes, la anterior obligación de prestación de servicios sociales pasa a ser la obligación de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (artículo 26.1.c) LRBRL), lo que supone una laminación de las competencias locales en materia de servicios sociales y un retorno al asistencialismo. Por último, en los municipios de más de 50.000 habitantes ya no existe la obligación de “protección del medio ambiente”; sino más limitadamente, la de “medio ambiente urbano” (artículo 26.1.d) LRBRL), siendo excluidas las actividades relacionadas con los espacios naturales.

10 La reinterpretación constitucional del sistema competencial local

En el año 2016 el Tribunal Constitucional dictó las cuatro primeras sentencias sobre sendos recursos de inconstitucionalidad contra la LRSAL, que entre otras cosas aclaran la interpretación sobre el alcance de las competencias locales, y por lo tanto las municipales.⁹⁹ En 2017 dictó seis sentencias más, resultado de cinco recursos de inconstitucionalidad y de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL.¹⁰⁰ Por una parte, fijan los criterios interpretativos del régimen competencial local establecidos en las primeras y, de otra, aclaran definitivamente el alcance. Así, para RODRÍGUEZ.CHAVES MIMBRERO, “lo local deja de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”.¹⁰¹

Esta jurisprudencia constitucional demuestra que la “reforma local” operada por la LRSAL ha quedado frustrada en sus objetivos principales, como afirma FUENTES I GASÓ, sobretodo, en lo que hace referencia a la reordenación

⁹⁹ STC 41/2016, de 3 de marzo –ponente: Andrés Ollero Tassara–, STC 111/2016, de 9 de junio –ponente: Antonio Narváez Rodríguez–, STC 168/2016, de 6 de octubre –ponente: Juan Antonio Xiol Ríos– y STC 180/2016, de 20 de octubre –ponente: Juan José González Rivas–.

¹⁰⁰ STC 44/2017, de 27 de abril –ponente: Fernando Valdés Dal-Ré–; STC 45/2017, de 27 de abril –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 54/2017, de 11 de mayo –ponente: Santiago Martínez-Vares García–; 93/2017, de 6 de julio –ponente: Encarnación Roca Trías–; y STC 101/2017, de 20 de julio –ponente: Alfredo Montoya Melgar–; así como el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 2.393 municipios (STC 107/2017, de 21 de setiembre –ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón–).

¹⁰¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (Dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018 pág. 345.

competencial que, desde la perspectiva del TC, no puede comportar un efecto reduccionista. Por otra parte, “el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el artículo 25.2 de la LBRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto. Eso sí, cumpliendo los requisitos estrictos que determinan los apartados 3, 4 y 5 del propio artículo 25 de la LBRL”.¹⁰² En el mismo sentido, ARIAS MARÍNEZ, afirma que “no obstante, una lectura en clave constitucional del artículo 25.2, en el que dicha referencia se encuadra, permite deducir que el legislador sectorial, además de reconocer competencias a los entes municipales en los ámbitos de actuación previstos en dicho precepto, puede asignar a los municipios competencias en sectores de actividad que no estén incluidos en dicho catálogo, lo que en todo caso redundará en beneficio de la autonomía local”.¹⁰³

Así pues, la supresión o reducción de materias del artículo 25.2 LBRL no conlleva ninguna relevancia competencial en Catalunya, como afirma VELASCO CABALLERO, ya que los municipios continuaran siendo titulares de competencias atribuidas por la legislación sectorial estatal o catalana, como es el caso de la atribución a los municipios catalanes de competencias propias sobre “prestación de los servicios sociales”, en virtud del artículo 66.3 k) TRLMRLC.¹⁰⁴

En definitiva, vista la indisolubilidad entre servicios sociales y entes locales deberíamos conseguir que el mapa competencial, según FUENTES I GASÓ, no estuviera determinado por quién ejerce una competencia efectivamente; sino por quién la puede ejercer mejor, con un mayor nivel de calidad y satisfacción por parte de las ciudadans y los ciudadanos, en el caso de Catalunya. Por eso, “*hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la administración al ciudadano, que es el destinatario*”; pero, en ningún caso esta ha sido la opción del legislador a la hora de aprobar la LRSAL.¹⁰⁵

11 El marco competencial local en materia de servicios sociales

El nuevo artículo 25.2 e) LBRL, como ya hemos visto, ha modificado el elenco de materias de competencia municipal reduce la materia de asistencia

¹⁰² FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, septiembre – diciembre, 2018, pág. 84. (49-97).

¹⁰³ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, *op. cit.*, pág. 408.

¹⁰⁴ VELASCO CABALLERO, Francisco., “El nuevo régimen local...”, *op. cit.* pág. 7.

¹⁰⁵ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 85.

social "a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social". Por otro lado, el nuevo artículo 27.3 c) LRBRL¹⁰⁶ dispone que el Estado y las CCAA puedan delegar otras competencias a los municipios entre las que destacamos la prestación de servicios sociales y los servicios y acciones para erradicar la violencia de género y la promoción de actuaciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Aunque este precepto, por lo tanto, permitiría que todos los municipios de población superior a 20.000 habitantes pudieran prestar, como mínimo, los servicios sociales básicos.

El *Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya* (TRLMRLC); porque nos parece importante destacar que ya la primera *Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Catalunya* (LMRLC) otorga competencias en materia de servicios sociales a las entidades locales, como hacia la LRBRL.

El artículo 66.1 TRLMRLC dispone que el municipio "puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad de vecinos". Y el artículo 66.2 TRLMRLC establece que las entidades locales tienen competencias en el ámbito de la "cohesión social". De acuerdo con el artículo 66.3 k) TRLMRLC, "el municipio tiene competencias propias en las materias siguientes: (...) La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales". Y, finalmente, el artículo 67 c) TRLMRLC establece como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20.000 habitantes, la "prestación de servicios sociales".

De todos modos, el artículo 84.2 m) EC prevé que los gobiernos locales de Catalunya tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: "La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes". Por otra parte, el artículo 166 EC prevé la asistencia de las competencias en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y promoción de las familias y de la infancia como competencia exclusiva de la Generalitat de Catalunya. De aquí que sea más que cuestionable la capacidad del Estado, mediante la LRSAL para reducir esta competencia que, de acuerdo con la previsión estatutaria expresa correspondería la determinación de la participación municipal al Parlamento de Catalunya.

¹⁰⁶ Art. 27.1. o) LRBRL: "Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género". 27.3 c) LRBRL: "Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer".

De todos modos, es la disposición transitoria segunda de la LRSAL¹⁰⁷ la que arrebató, con carácter de norma básica, las competencias municipales en materia de servicios sociales atribuidas por el Parlamento de Catalunya y las traslada al Gobierno de la Generalitat. Aunque, una vez realizado el traspaso, éste podría delegar el ejercicio nuevamente a los municipios. Si bien las competencias municipales propias se convierten en delegadas, que como ya se ha hecho notar, posteriormente fue anulada por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

La reducción de competencias municipales en materia de servicios sociales que comporta la disposición transitoria segunda de la LRSAL,¹⁰⁸ es mucho más que discutible desde la perspectiva constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.¹⁰⁹ En aquello que hace referencia a la asistencia social, el Estado no tiene reconocida ninguna competencia en la materia por parte de la CE; sino que se atribuye en exclusiva a las CCAA por sus estatutos de autonomía. Así que, en el caso de Catalunya, ha sido el Parlamento de Catalunya a través, primero de la *Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de servicios sociales* y después, a través de la *Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales*, quién ha atribuido y regulado el ejercicio de las competencias municipales en materia de asistencia social en Catalunya. Por lo tanto, el Estado no ostenta capacidad alguna para suprimir las competencias municipales en materia de servicios sociales, como pretende la disposición transitoria segunda de la LRSAL mencionada.

¹⁰⁷ Disposición transitoria segunda. "Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales". 1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local. 2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación. 3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. 4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. 5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora".

¹⁰⁸ Vid., MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís., "Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local" (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre de 2013.

¹⁰⁹ Vid. ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia., *op. cit.* pág. 407.

Y, a pesar de las dudas interpretativas de todo orden que ha provocado esta modificación, de ninguna manera puede sostenerse, según FUENTES I GASÓ, que las competencias atribuidas a las entidades locales por el legislador autonómico antes de la entrada en vigor de la LRSAL, que esta ha reducido o suprimido, de ninguna manera devienen competencias “distintas de las propias” o “competencias delegadas”.¹¹⁰ Así lo afirma con rotundidad, SALAVERRÍA PALANCA, “en el nuestro caso, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios sociales aprobada al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé el EC, (artículo 166) que en fecha de la entrada en vigor de la LRSAL ya atribuía competencias propias o delegadas a las entidades locales para la prestación de servicios públicos tiene que ser igualmente respetada y vinculada a todos los poderes públicos y a los ciudadanos en las mismas condiciones que el resto del ordenamiento jurídico”.¹¹¹

12 Conclusiones

En este artículo nos hemos aproximado al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en la Catalunya de la post-crisis, a través del modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local.

Partimos de la tesis que los derechos humanos y más concretamente los derechos sociales son el marco de referencia de los servicios sociales. Atribuimos un carácter prestacional exigible a los derechos sociales, lo que nos lleva a afirmar que el derecho a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social. Los derechos sociales son el fundamento de la legislación de servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 ya hace referencia a los servicios sociales como un derecho de todas las personas. En el ámbito europeo la *Carta Social Europea* del Consejo de Europa de 1961 define a los servicios sociales como derecho y les atribuye los objetivos de bienestar y desarrollo social. Y finalmente, la *Carta de Derechos Fundamentales* de la Unión Europea de 2007 reconoce el derecho al acceso a los servicios sociales, y incorpora entre las finalidades de los derechos sociales la de combatir la exclusión social y la pobreza. Sin embargo, los derechos recogidos en estos textos europeos se consolidan en el *Pilar Europeo de Derechos Sociales* de 2017, que intenta dar respuesta a los efectos devastadores de la crisis económica y política, que ha incrementado las desigualdades, la pobreza y la exclusión social en Europa.

¹¹⁰ FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, pág. 81. En el mismo sentido, MONTOYA MARTÍN, E., “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 36, mayo 2014, pág. 16.

¹¹¹ SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, *op. cit.*, pág. 4.

Así pues, el acceso a los servicios sociales se constituye como un derecho universal recogido tanto en la legislación constitucional, como en la estatutaria. Las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han terminado consolidando como un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales. En este marco, en nuestro ordenamiento jurídico se ha operado una transformación del sistema de protección a través de diversos cambios legislativos que han acabado con el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo a los servicios sociales. Un derecho que por lo tanto es exigible, a los servicios sociales y que hemos visto como se ha configurado, ha mejorado y se ha consolidado en el sistema público de servicios sociales.

En este marco, nuestro sistema público de servicios sociales ha ido mejorando paulatinamente, complementándose con otros sistemas de previsión social, como el sistema de salud con el objetivo de la mejora de la cualidad de vida de todas las personas a la búsqueda del bienestar social.

El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales en el Estado Español se fundamenta en los parámetros normativos siguientes:

- a) La *Constitución de 1978* que instituyó el Estado de derecho, democrático y social que en el ámbito territorial conllevará el establecimiento del Estado autonómico. Un Estado social que supondrá la asunción de responsabilidades colectivas para hacer frente a las necesidades de las ciudadanas y de los ciudadanos y que establecerá las bases del Sistema Catalán Servicios Sociales.
- b) El *Estatuto de 2006* pretende adaptar el autogobierno de Catalunya al siglo XXI y responde a las realidades y necesidades sociales respecto del Estatuto anterior de 1979. El Estatuto vigente enfatiza la competencia autonómica sobre materia de servicios sociales; al contener una mayor concreción en cuestiones como los ámbitos funcionales, la distribución competencial territorial entre la Generalitat de Catalunya y los entes locales y los titulares del derecho a los servicios sociales.
- c) La *Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985* establece la obligación de prestar servicios sociales básicos a los municipios de más de 20.000 habitantes y permite que la Generalitat de Catalunya delegue en los municipios competencias en materia de servicios sociales especializados. En el caso de Catalunya, la *Ley de servicios sociales de 2007* lo permite en municipios de más de 50.000 habitantes. Además faculta a los municipios para ejercer otras competencias conexas o complementarias a las que desarrolle la Generalitat.
- d) El *Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya de 2003* establece que el municipio tiene las competencias para

desarrollar todos los servicios públicos necesarios para dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, como en el ámbito de la cohesión social; y que el Parlamento de Catalunya puede atribuir a los municipios la prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales. Los servicios sociales forman parte de los servicios mínimos de los municipios de más de 20.000 habitantes que deberán prestar y financiar. Esta previsión, cómo la precedente de la Ley de bases estatal, supone el desarrollo de los derechos sociales que se hallaban consagrados en la Constitución y el Estatuto.

La *Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local de 2013* reduce ampliamente la cláusula general de capacitación municipal, el listado de materias que “en todo caso” el legislador tiene que reconocer a los municipios como “competencias propias”. Ahora bien, reduce el alcance competencial local en materia de asistencia social a la evaluación e información de situaciones de necesidades sociales y la atención en situación de riesgo o exclusión social lo que supone un claro retroceso hacia el asistencialismo. Si bien, permite expresamente que la Generalitat de Catalunya pueda delegar en los municipios de más de 50.000 habitantes competencias en materia de servicios sociales especializados y deroga expresamente la facultad de los municipios para ejercer otras competencias conexas o complementarias a las que desarrolla la Administración de la Generalitat. A pesar de ello, la reforma sufrió más de una decena de recursos de inconstitucionalidad cuyas sentencias frustraron la intención del legislador estatal de reducir las competencias locales. De acuerdo, con esta jurisprudencia, en beneficio de la autonomía local, el elenco competencial enunciado en la legislación modificativa, se convierte en un *numerus apertus*, que podrá ser completado tanto por el legislador sectorial, como por el por el legislador catalán.

La crisis económica, financiera e institucional tanto estatal, como europea, ha tenido un impacto determinante en la forma en que se relacionan las personas con los servicios sociales por la aparición de nuevas necesidades y la promulgación de leyes que fruto de la movilización y de la consciencia social y política han intentado generar los instrumentos jurídicos, técnicos y sociales necesarios para mitigar estas nuevas situaciones de exclusión social. La crisis que comenzó el 2007, no se puede aún afirmar con rotundidad que esté superada; algunas de las consecuencias a nivel social resultan irreversibles para una parte muy importante de nuestra sociedad.

La reducción de la ocupación y el aumento exponencial del paro nos ha llevado a una grave depresión económica, elevando el riesgo de pobreza y exclusión social. Si a todo ello sumamos que España es uno de los países que

menos destina al gasto público social de toda Europa, el resultado supone que las consecuencias para los colectivos más vulnerables hayan podido resultar devastadoras. Este déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza junto con la injerencia del gobierno del Estado español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de la Administración catalana, han comportado que la cobertura universal pretendida por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían.

¿Cuál es la administración con responsabilidades en materia de servicios sociales que ha resultado más tensionada por la situación de la crisis económica? Sin duda la Administración local, puesto que son las encargadas de atender desde la proximidad las necesidades más inmediatas de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad vinculan plenamente a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en tanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos y a aquellos municipios que superen los 50.000 habitantes, en el ámbito de los servicios sociales especializados. Así pues, aunque las necesidades sociales y, en consecuencia, las demandas de los ciudadanos se incrementaban de manera exponencial, no lo hacían en la misma proporción los recursos económicos y materiales para satisfacerlas.

A modo de conclusión, en virtud de la *Ley de servicios sociales de 2007* de Catalunya, podemos asegurar que los entes locales son las que soportan las mayores cargas derivadas de las competencias en materia de servicios sociales básicos; pero también en materia de servicios sociales especializados a petición propia o por delegación por la Generalitat de Catalunya. Ahora bien, las circunstancias económicas, sociales y organizativas suponen que a menudo aparezcan desigualdades territoriales en las respuestas del mundo local a las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, cada vez más crecientes.

En definitiva, las entidades locales y los servicios sociales deberían conformar una misma unidad de acción para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía. Ahora bien, sería conveniente que la distribución competencial en materia de servicios sociales no estuviera sometida a qué administración debe ejercerla; sino a cuál puede ejercerla con mayor competencia, incorporando por lo tanto la eficiencia, la eficacia y la calidad como criterios esenciales. Sin embargo, ello supone un profundo replanteamiento de la arquitectura jurídica de las administraciones públicas y, en particular de las entidades locales y, sobretudo, de su régimen competencial. Y supone un replanteamiento estructural del rol ejercido por el principio de autonomía local, otorgándole el protagonismo

que le corresponde, a la luz del principio de subsidiariedad, que garantiza que la competencia sea ejercida por la administración más próxima a la ciudadana y al ciudadano.

Referencias

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “Estudi preliminar. El sistema de serveis socials a Catalunya: Garantir drets, prestar serveis”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *et al, El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, págs. 15-36.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “El régimen jurídico de las prestaciones de los Servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los Servicios sociales en España*. Atelier, Barcelona, 2012, págs. 47-85.

ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “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, mayo - agosto 2014, págs. 373-410.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco María, “Autonomía local y Constitución: dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 70, 2004, págs. 161-188.

CASADO CASADO, Lucía, “Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el Derecho ambiental en España”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, vol. 9, núm. 1, enero – abril 2018, págs. 18-63.

CASADO CASADO, Lucía, “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *VIII Congreso Internacional de la Red Docente Euro-latinoamericana de Derecho Administrativo*, Salamanca, 28 y 29 de junio de 2018, págs. 13-14 (en prensa).

COCCIOLO, Endrius Eliseo, “La Unión de la Energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, 2015, págs. 1-44.

FANTOVA AZCOAGA, Fernando, “Sistemas públicos de Servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas” en *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 49, 2008.

FONT I LLOVET, Tomàs, GALÁN GALÁN, Alfredo, “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, págs. 11-43.

FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CALLABERO, Francisco, ORTEGA ÁLVAREZ, Luís, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 57-76.

FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), *Els governs locals de Catalunya davant la reforma del règim local español*, Col·lecció Testimonis Parlamentaris, núm. 35, Barcelona, 2014.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, enero - abril 2015, págs. 55-88.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, "Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 118, septiembre - diciembre, 2018, págs. 49-97.

GARDINI, Gianluca, "Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 9, 2018, págs. 90-120.

GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009.

JIMENA QUESADA, Luis, SALCEDO BELTRÁN, María del Carmen "Desafíos para la protección de los derechos sociales en Europa: La Carta Social Europea" en *Revista de Administración Pública*, vol. 47, Puerto Rico, 2016, págs. 275-308.

LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, "Artículo 34. Seguridad social y ayuda social", en MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, págs. 578-592.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco "El papel de las entidades locales en el ámbito de la acción social en España", en *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla México*, núm. 32, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Puebla, 2013, págs. 58-85.

LÓPEZ MENDUZA, Francisco, "La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica", en EZQUERRA HUERVA (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, págs.29-46.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, "Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local" (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre de 2013.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, "La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar", *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4ª. época, núm. 188, verano 2016, págs. 201-212.

MONTOYA MARTÍN, Encarna, "Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, mayo 2014, págs. 1-20.

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503345>

PELEGRÍ VIAÑA, Xavier,- "El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política", en *Col·lecció Serveis Socials*, núm. 1, 2010.

RELATS I CASAS, Vicenç, "La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal", *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero 2008, págs. 59-67.

RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, "Antecedents històrics i marc constitucional i estatutari de l'Administració local de Catalunya", en FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, GIFREU I FONT, Judith, *Introducció al Dret Local i Urbanístic de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2001, págs. 31-244.

RENYER I ALIMBAU, Jaume, SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, "Antecedents històrics de l'Administració local a Catalunya i marc legal vigent", en GIFREU I FONT, Judith (coord.), *Introducció al Dret Local de Catalunya*, CEDECS, Barcelona, 2002, págs. 16-41.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (Dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, págs. 511-576.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, 2018, págs. 341-366.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (I): la vegueria”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon., *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, págs. 187-212.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Barcelona, junio 2014, págs. 129-150.

SÁENZ ROYO, Eva, “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CCAA”, en EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*. Luestel i Gobierno de Aragón, Madrid 2009, págs. 25-66.

SALAVERRIA I PALANCA, Fèlix, “Marc competencial: Com encaixa el marc competencial de l’LRSAL amb la Llei 12/2007 de Serveis socials”, en *Jornades sobre l’impacte de l’LRSAL als Serveis socials de Catalunya*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 11 de febrero de 2015, págs. 1-15.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 139-158.

TORNNOS MAS, Joaquín, “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.) *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2008, págs. 81-107.

TOSCANO GIL, Francisco, “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, págs. 285-320.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel, “Els ens supramunicipals de caràcter supramunicipal (II): la comarca”, en GIFREU I FONT, Judith, FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2009, págs. 213-228.

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 21-60.

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, 2012, pág. 23-60.

VILA I MANCEBO, Antoni, “La Llei de Serveis Socials: un model en construcció. Una reflexió crítica”, *Eines*, núm. otoño, 2006, págs. 58-68.

VILA I MANCEBO, Antoni, *Informe, tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network, Madrid, enero 2009.

VILA I MANCEBO, Antoni, *Serveis socials. Aspectes històrics, institucions i legislatius*. Editorial UOC, Barcelona, 2011.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

VILA I MANCEBO, Antoni, "Els serveis socials a les comunitats autònomes", en PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (ed.) *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL - URV, Lleida, Tarragona, 2011, págs. 163-179.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1046.

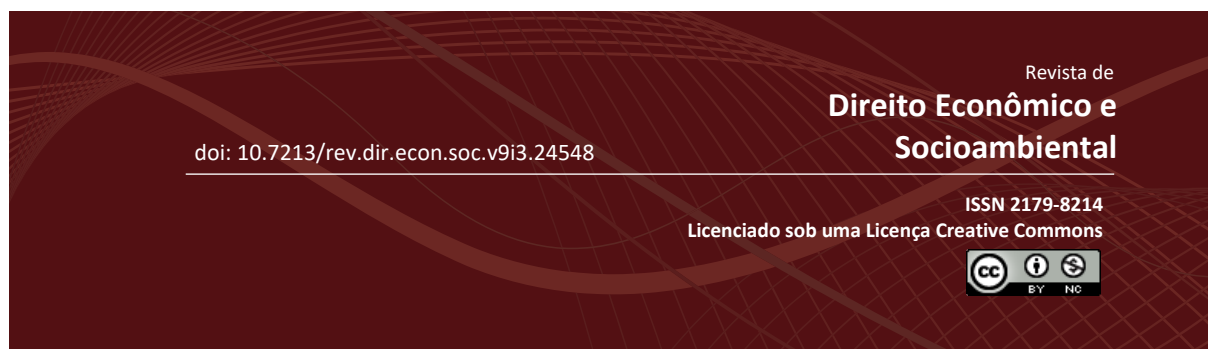
ANNEX 2

**ARTICLE DE LA REVISTA DE DIREITO
ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 9 | n. 3 | setembro/dezembro 2018 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona em Catalunya

Local social services as guarantors of the Welfare State in Spain: analysis of the legal system for personal care in Catalonia

Maria Victòria Forn i Fernández*

Universitat Rovira i Virgili (Espanya)

mariavictoria.forns@urv.cat

Recebido: 25/11/2018

Received: 11/25/2018

Aprobado: 17/02/2019

Approved: 02/17/2019

Resumen

El artículo analiza la arquitectura pública prestacional catalana, en la que el ente local resulta la unidad imprescindible para desplegar los servicios sociales, respondiendo a los principios de universalidad, proximidad y descentralización, consagrados en la Ley 12/2007 de Servicios Sociales. Esta ley establece como universal el acceso a los servicios sociales para todos los

Como citar este artículo/*How to cite this article*: FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Catalunya. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24548.

* Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat.

ciudadanos, lo que se puede interpretar como el nacimiento de un nuevo derecho social. Nos aproximaremos al marco jurídico de los servicios sociales analizando la normativa internacional, europea, constitucional, estatutaria, local y la legislación sectorial con implicaciones para los servicios sociales locales. En definitiva, analizaremos el actual modelo de prestación servicios sociales de atención centrada en la persona, en particular, del ámbito local.

Palabras clave: Derechos fundamentales; Derechos sociales; organización; competencias locales; servicios sociales.

Abstract

The article analyses the Catalan public service architecture, in which the local authority is the essential unit for deploying social services, responding to the principles of universality, proximity and decentralisation, enshrined in Law 12/2007 on Social Services. This Law establishes universal access to social services for all citizens, which can be interpreted as the birth of a new social law. It will be addressed the legal framework of social services by analysing international, European, constitutional, statutory, local and sectoral regulation with implications for local social services. In short, it will be analysed the current model of person-centred social service provision, particularly at the local level.

Keywords: Fundamental rights; Social rights; organisation; local competences; social services.

Sumario

1. Introducción. 2. La ley de servicios sociales de 2007: la consolidación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. 2.1. Principios y finalidades de los servicios sociales. 2.2. Estructura de los servicios sociales. 2.3. Funciones de los servicios sociales básicos y de los servicios sociales especializados. 2.4. Prestaciones del sistema público de servicios sociales. 2.5. La distribución competencial en materia de servicios sociales. 2.6. La organización territorial de los servicios sociales. 2.7. La organización de la participación. 3. Los ámbitos sectoriales de protección social de la persona. 3.1. Dependencia. 3.2. Infancia. 3.3. Discapacidad. 3.4. Género. 3.5. Extranjeros. 3.6. Emergencia habitacional y pobreza energética. 3.7. Renta. 4. Conclusiones. Referencias.

1. Introducción

A través de este artículo se pretende hacer una aproximación al modelo de servicios sociales de Cataluña. El encuadre es el mundo local en la prestación de servicios sociales tanto básicos como especializados. Los entes locales son el primer nivel del sistema público de servicios sociales y tienen un interés especial dado que son los que mejor garantizan el principio

**Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar
en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la
persona en Cataluña**

5

de proximidad, descentralización y universalidad. Para poder profundizar en el modelo de servicios sociales catalán hay que hacer un análisis normativo exhaustivo tanto a nivel del marco legislativo más general cómo es la ley de servicios sociales así como las leyes sectoriales que afectan a los servicios sociales locales.

Veremos por lo tanto como los servicios sociales nacen, se consolidan, se renuevan y cómo fruto de la irrupción de la crisis necesitan de la promulgación de leyes de carácter sectorial que intentarán, sin conseguirlo, erradicar la aparición de nuevas necesidades y apaciguar la intensificación de las que conocíamos. Para conseguir dibujar el panorama actual de los servicios sociales en Cataluña primero nos introduciremos en los principios rectores del sistema público de servicios sociales: universalidad, igualdad, responsabilidad pública, solidaridad, participación, globalidad, subsidiariedad, prevención, eficacia, eficiencia, entre otros. Comprobaremos como la ley actual de servicios sociales avanza en el reconocimiento de derechos y entiende los servicios sociales como un derecho de la ciudadanía y defiende su universalización y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales.

La estructura organizativa de los servicios sociales en forma de red que facilita el trabajo coordinado entre todos los profesionales y los usuarios, define el modelo de atención a las personas y clasifica los servicios sociales en: servicios sociales básicos (SSB) que serán competencia propia de los entes locales, y servicios sociales especializados. Ambos conforman la Red de Servicios Sociales de Atención Pública que tendrá que ejercer las funciones que le encomiende la ley de servicios sociales. Podremos observar como los SSB han sufrido un retroceso como consecuencia de la crisis, intensificando las funciones puramente asistenciales y centrados en ofrecer prestaciones y tramitar ayudas.

Para que la Red de Servicios Sociales de Atención pública funcione hace falta que la legislación defina las prestaciones a las cuales puede tener derecho la ciudadanía. El sistema determina prestaciones de servicio, prestaciones económicas y prestaciones tecnológicas que tendrán que dar respuesta a unas necesidades sociales que son dinámicas y que se incrementan en un binomio en desequilibrio como es el de necesidad-recurso.

La organización territorial basada en el principio de descentralización, desconcentración y proximidad hacia los ciudadanos determinará que los servicios sociales se estructuren en áreas básicas de servicios sociales (ABSS), como las unidades de atención social primaria para prestar los servicios sociales básicos a través de los entes locales. La ley definirá que las ABSS se constituirán a partir de una población de 20.000 habitantes, y la ley también determinará como la comarca será el ente competente en el caso de los de menos de 20.000.

Si queremos alcanzar con amplitud de miras el sistema catalán de servicios sociales y su respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos hay que analizar también la normativa de carácter sectorial que tiene impacto en los servicios sociales locales; es por eso que el artículo se entretendrá también en el análisis de la legislación que hace referencia a los ámbitos de la dependencia, la infancia y la adolescencia, la discapacidad, el género, la extranjería, la emergencia habitacional y la pobreza energética y la renta. En todos estos ámbitos se ha legislado y todos tienen una relación directa con los entes locales, otorgando competencias propias a los mismos y contribuyendo a construir los Sistema Catalán de Servicios Sociales de Cataluña.

2. La ley de servicios sociales de 2007: la consolidación del sistema de sistema de servicios sociales de responsabilidad pública

La Ley 12/2007, de 11 de octubre de servicios sociales, establece el ordenamiento de los servicios sociales con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso. Determina los derechos garantizados para todos los ciudadanos en materia de bienestar social. Establece también las responsabilidades de las administraciones públicas con obligación de prestar los servicios. Vemos por lo tanto como esta ley supera el anterior del 85, que hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como derechos del ciudadano pero no incorporaba el principio de universalidad.¹

Ciertamente la Ley 12/2007, determina que “El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respeto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de esta Ley que los servicios sociales de Cataluña inician un período de cambio

¹ Tal y como ya se determina al artículo 1 sobre el objeto de la Ley: “Aquesta llei regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat de garantir-hi l'accés universal per a fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població”.

profundo y de consolidación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública” (FORNS I FERNÁNDEZ, 2018, p. 27).

Se trata de una Ley de gran consenso político pues fue aprobada por unanimidad después del trámite parlamentario correspondiente y se basó en un documento titulado Bases para una nueva Ley de servicios sociales de Cataluña que como nos recuerdan Vila Mancebo y Pelegrí Viaña (2011, p. 186):

que proposa una llei de marc àmplia i flexible, amb una definició clara del dret (subjectius i altres) als serveis socials i a les seves prestacions, així com la determinació de les garanties; la definició del contingut i abast de la responsabilitat pública; un èmfasi en els principis d'igualtat, universalitat i descentralització; l'estructuració del sistema, l'impuls a la participació i altres formes d'innovació democràtica, i un finançament suficient i sostenible.

Esta Ley configura el sistema catalán de servicios sociales como el conjunto de recursos y equipamientos de los cuales se dota.² Así mismo la Ley determina que los proveedores de la Red de servicios sociales de atención pública pueden ser: entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil.

2.1. Principios y finalidad de los servicios sociales

Al artículo 3.1 la Ley concreta que su finalidad es “asegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones.” Así pues se sitúa a las personas y sus necesidades en el centro de la acción del sistema.

Los principios rectores del sistema público de servicios sociales son: universalidad, igualdad, responsabilidad pública, solidaridad, participación cívica, globalidad, subsidiariedad, prevención y dimensión comunitaria,

² El artículo 2 de la Ley 12/2007 dice: “El sistema públic de serveis socials és integrat pels serveis socials de titularitat pública i els de titularitat privada acreditats i concertats per l'Administració d'acord amb el que estableix aquesta llei. Tots aquests serveis configuren la xarxa d'atenció pública.”

fomento de la cohesión social, normalización, coordinación, atención personalizada e integral, respeto por los derechos de la persona, fomento de la autonomía personal, economía, eficiencia y eficacia, calidad de los servicios, continuidad de los servicios. Si comparamos con la Ley de 1985 podemos observar que se estructura en 3 principios generales: libertad, igualdad y solidaridad, que en la del 2007 forman parte de sus principios rectores, y con 8 principios operativos, algunos de los cuales son coincidentes con la Ley del 2007. La ampliación de los principios se hace a través de los siguientes principios rectores de la Ley 12/2007: Universalidad,³ fomento de la cohesión social,⁴ normalización,⁵ respeto por los derechos de las personas (en el cual podríamos ver reflejado el principio general de libertad de la Ley 26/1985),⁶ fomento de la autonomía personal,⁷ economía, eficacia y eficiencia,⁸ calidad de los servicios⁹ y continuidad del servicio.¹⁰

En relación a primeros de universalidad Purroy y Monull (2011, p. 200), afirma que “el sistema de serveis socials regulat en la nova llei pretén basarse en el reconeixement de drets i en la universalització dels serveis socials. La LSS entén els serveis socials com un dret de la ciutadania i aposta per la seva universalització”. Así pues se reconoce el derecho a los servicios sociales a todas las personas, lo que deriva en el ejercicio del derecho subjetivo universal en el acceso a los servicios sociales.

³ Corresponde al artículo 5 g) la definición del principio rector de universalidad y dice así: “a) *Universalitat: Els poders públics han de garantir a tothom el dret d'accés als serveis socials i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva. Aquest principi no exclou, però, que l'accés es pugui condicionar al fet que els usuaris compleixin determinats requisits i paguin una contraprestació econòmica per assegurar la coresponsabilitat entre els usuaris i les administracions públiques i la sostenibilitat del sistema.*”

⁴ Correspondiendo al artículo 5.y) que dice: “*Foment de la cohesió social: Els serveis socials han de contribuir a la cohesió social incorporant elements que afavoreixin la inclusió i la integració social.*”

⁵ El artículo 5 j) dice: “*Normalització: Els serveis socials s'han de prestar a través dels mitjans habituals, evitant els serveis que separin les persones de llur unitat de convivència i de la comunitat o que no les hi integrin, a fi d'afavorir que s'insereixin en les activitats familiars, convivencials, laborals i socials.*”

⁶ Reflejado al artículo 5 m) que dice así: “*Respecte pels drets de la persona: Les actuacions en matèria de serveis socials han de respectar sempre la dignitat de la persona i els seus drets.*”

⁷ Corresponde al artículo 5 n) y dice: “*Foment de l'autonomia personal: Els serveis socials han de facilitar que les persones disposin de les condicions adequades per a desenvolupar els projectes vitals, dins la unitat de convivència que desitgin, d'acord amb la naturalesa dels serveis i llurs condicions d'utilització.*”

⁸ Recogido al artículo 5 o): “*Economia, eficiència i eficàcia: Els serveis socials s'han de gestionar amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia.*”

⁹ El artículo 5 p) dice: “*Qualitat dels serveis: El sistema de serveis socials ha d'aplicar criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat.*”

¹⁰ Recogido al artículo 5 q) que dice: “*Continuïtat dels serveis: El sistema de serveis socials ha de garantir la continuïtat en el temps de les prestacions establertes per llei i per reglament i n'ha de millorar la gestió i la qualitat, sense que es produeixi una reducció o supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el sistema.*”

2.2. Estructura de los servicios sociales

Esta Ley define la estructura de los servicios sociales a su artículo 15: cómo: “1. El sistema públic de serveis socials s'organitza en forma de xarxa per a treballar en coordinació, en col·laboració i amb el diàleg entre tots els actors que intervenen en el procés d'atenció a les persones, i s'estructura en serveis socials bàsics i en serveis socials especialitzats”. Tanto los servicios sociales básicos como los especializados a criterio de Aguado y Cudolà (2008, p. 112) son los que fomentan los derechos y las prestaciones. Según el mismo autor estos dos niveles en la estructura de los servicios sociales se pueden diferenciar en función del poder público que ostenta su responsabilidad “els serveis bàsics que són de responsabilitat municipal, constitueixen la porta d'entrada al sistema i, per tant, permeten identificar les necessitats socials de les persones, i en la mesura del què és possible, permetre a l'usuari continuar dins del seu entorn vital (...)”.

Al artículo 15.2 “La Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública és integrada pel conjunt dels serveis i centres de serveis socials de Catalunya que són acreditats per la Generalitat per a gestionar les prestacions incloses en aquesta llei o en la Cartera de serveis socials”. Si comparamos las dos leyes de servicios sociales observamos que ambas distinguen dos niveles: los servicios sociales de atención primaria o servicios sociales básicos y los servicios sociales especializados; ahora bien la Ley de 2007 tanto los servicios sociales básicos como los especializados contienen en si mismos otros tipos de servicios que se concretan a la Cartera de Servicios Sociales y que configuran la Red de Servicios Sociales de Atención Pública. La Cartera es la novedad más destacable y la define cómo: “l'instrument per a assegurar l'accés a les prestacions garantides del sistema de serveis socials de la població que les necessiti”. Esta ley incluye, mediante un anexo, un catálogo de servicios que tiene que constituir la guía porque el Gobierno elabore la primera cartera de servicios de acuerdo con las directrices que establece la misma ley.

En referencia a los servicios sociales básicos, los define como el primer nivel del sistema de servicios sociales y les otorga garantía de máxima proximidad respecto de los ciudadanos. También determina al artículo 16.2 que los servicios sociales básicos se organizan territorialmente y dispondrán

de equipos multidisciplinarios. En lo que se refiere a los servicios que incorporan determina que: “incluyen els equips bàsics, els serveis d'ajuda a domicili i de teleassistència i els serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents”. Tienen carácter polivalente, comunitario y preventivo.¹¹

2.3. Funcionas de los servicios sociales básicos y de los servicios sociales especializados

La Ley determina las funciones tanto de los servicios sociales básicos (SSB) cómo de los especializados. El artículo 17 establece que:

corresponen les següents funcions als SSB: a) Detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial. b) Oferir informació, orientació i assessorament a les persones amb relació als drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés. c) Valorar i fer els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social apetició de l'usuari o usuària, del seu entorn familiar, convivencial o social o d'altres serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb la legislació de protecció de dades. d) Proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal, excepte en aquelles situacions en què la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública. En aquests darrers casos, els serveis de treball social del centre de la xarxa pública han d'elaborar el dit programa. e) Revisar el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal quan correspongui. f) Acomplir les actuacions preventives, el tractament social o socioeducatiu i les intervencions necessàries en situacions de necessitat social i fer-ne l'avaluació. g) Intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors. h) Impulsar projectes comunitaris i programes transversals, especialment els que cerquen la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc. i) Prestar serveis d'ajuda a

¹¹ También el artículo 16.3 dice que tendrán que: “fomentar l'autonomia de les persones perquè visquin dignament, atenent les diferents situacions de necessitat en què es troben o que es puguin presentar. Els serveis socials bàsics han de donar respostes en l'àmbit propi de la convivència i la relació dels destinataris dels serveis”.

domicili, teleassistència i suport a la unitat familiar o de convivència, sens perjudici de les funcions dels serveis sanitaris a domicili. j) Prestar serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents. k) Orientar l'accés als serveis socials especialitzats, especialment els d'atenció diürna, tecnològica i residencial. l) Promoure mesures d'inserció social, laboral i educativa. m) Gestionar prestacions d'urgència social. n) Aplicar protocols de prevenció i d'atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables. o) Gestionar la tramitació de les prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal i les altres que li siguin atribuïdes. p) Coordinar-se amb els serveis socials especialitzats, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats del món associatiu i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials. q) Informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials.

Si analizamos la aplicación real y efectiva que se hace en la actualidad de este conjunto de funciones podemos asegurar que los SSB han acontecido en una expendedora de recursos y en la tramitación de una gran diversidad de ayudas para atender situaciones de emergencia y que no contribuyen a a el bienestar real de los ciudadanos, sino que básicamente ayudan a la supervivencia de una parte significativa de los usuarios de los SSB. En este sentido Ginesta Rey (2017, p. 75) afirma que “això ha comportat que algunes funcions assignades per la LSS als SSB, aquelles que són pròpies i exclusives dels treballadors socials i els estucadors socials, hagin quedat desateses”.

Ciertamente es cómo si los SSB hubieran sufrido una parada fruto del impacto de la crisis, donde las funciones se han centrado en la demanda de prestaciones, lo que según Santás García (2018, p. 31) “genera dinàmiques que autolimiten el seu camp d'acció a la població que ja és “habitual”. Podemos concluir por lo tanto que la necesaria renuncia a una parte de las funciones que son propias de los SSB ha significado un retroceso en la acción social y hemos perdido la oportunidad de trabajar por el bienestar social y por la mejora real de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo que supone en parte un cierto regreso al asistencialismo.

Los servicios sociales especializados se organizan en función de las necesidades¹² a través de centros, servicios y programas y recursos dirigidos a personas y colectivos que requieren una atención específica y se estructuran en forma de red sobre el territorio de manera descentralizada; y disponen de equipos técnicos que pueden elaborar el diagnóstico social y determinan como abordar las necesidades.¹³

Las funciones de los servicios sociales especializados se determinan al artículo 19:

- a) Donar suport tècnic als serveis socials bàsics i col·laborar-hi, en les matèries de llur competència.
- b) Valorar i diagnosticar les situacions de necessitat social, i fer altres valoracions especialitzades, que no es poden abordar des d'un servei social bàsic, tenint en compte els corresponents informes de derivació.
- c) Oferir un tractament especialitzat a les persones en situació de necessitat que no puguin ésser ateses pels serveis socials bàsics corresponents o intervenir amb relació a aquestes persones.
- d) Acomplir actuacions preventives de situació de risc i necessitat social corresponents a llur àmbit de competència.
- e) Valorar i determinar l'accés a prestacions econòmiques pròpies d'aquest nivell d'actuació, d'acord amb el marc legal específic.
- f) Promoure, establir i aplicar mesures d'inserció social, laboral, educativa i familiar.
- g) Fer el seguiment i l'avaluació de les mesures de protecció i l'elaboració i el control dels plans de millorament.
- h) Gestionar centres, equipaments, programes, projectes i prestacions específiques.
- i) Coordinar-se amb els serveis socials bàsics, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats associatives i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials especialitzats.

2.4. Prestaciones de los sistemas públicos de servicios sociales

Por primera vez la legislación en materia de servicios sociales en Cataluña incorpora el concepto de prestación y distingue 3 tipos: de servicio, económicas y tecnológicas.

¹² El artículo 18.1 determina que. *“els serveis socials especialitzats s'organitzen atenent la tipologia de les necessitats, per tal de donar resposta a situacions i necessitats que requereixen una especialització tècnica o la disposició de recursos determinats.”*

¹³ Cómo dice el artículo 18.4: *“tenint en compte els corresponents informes de derivació dels serveis socials bàsics, i que determinen l'accés a altres prestacions del sistema.”*

Las prestaciones de servicio se refieren a los servicios e intervenciones que llevan a cabo los equipos profesionales y que tienen por finalidad según el artículo 21.2: “la prevenció, el diagnòstic, la valoració, la protecció, la promoció, l’atenció i la inserció de persones, d’unitats de convivència i de grups en situació de necessitat social.” Vemos como en el artículo siguiente se determinan con exactitud todas las actuaciones que los son encargadas a los equipos profesionales.¹⁴ Estos servicios se pueden dividir en entre Servicios sociales básicos y Servicios sociales especializados. En cuanto a las prestaciones de servicios que se derivan de los servicios sociales básicos destacaremos los siguientes: servicios de atención social, servicios de atención domiciliaria, servicio de comedor social, servicio de asesoramiento técnico y social, servicios de intervenció socioeducativa no residencial para niños y adolescentes y Servicio de Información y Atención a las Mujeres.

En relación a los servicios que se prestan desde los servicios sociales especializados, vemos como se clasifican por ámbitos y podemos destacar: infancia, adolescencia y juventud, personas grandes con dependencia o riesgo social, personas con discapacitado, personas con problemática social derivada de la enfermedad mental, personas afectadas por el virus VIH/SIDA, cuidadores (familiares u otros cuidadores no profesionales), familias con problemática social y riesgo de exclusión social, mujeres en situación de violencia machista y sus hijos, víctimas de delitos con violencia o personas con riesgo de partir, personas con drogodependencias.

Y finalmente las prestaciones tecnológicas con un carácter instrumental que tienen por finalidad mejorar la autonomía de las personas,¹⁵ que se concretan se concretan en: ayudas técnicas dependientes del sistema de servicios sociales, otras prestaciones de apoyo a la accesibilidad y de supresión de barreras dependientes del sistema de servicios sociales y aparatos técnicos para las tecnologías de apoyo y cura.

¹⁴ Las actuaciones e intervenciones son según el artículo 21.2: “a) La informació sobre els recursos socials disponibles i sobre l’accés a aquests. b) L’orientació sobre els mitjans més adequats per a respondre a les necessitats plantejades. c) L’assessorament i el suport a les persones i els grups que necessiten l’actuació social. d) La valoració singularitzada i el diagnòstic social de les situacions personals, convivencials i familiars i e) La intervenció professional i el tractament social orientats al compliment de les finalitats dels serveis socials .f) La protecció jurídica i social dels menors d’edat en situació de desemparament. g) La protecció jurídica i social de les persones amb capacitat limitada. h) L’atenció residencial substitutiva de la llar. i) L’atenció diürna. j) L’atenció domiciliària. k) Les que s’estableixin en la Cartera de serveis socials.”

¹⁵ Las prestaciones que tienen carácter de tecnolòquies son según el artículo 23: “a) L’assistència tecnològica i la teleassistència domiciliària. b) Les ajudes instrumentals destinades a mantenir o millorar l’autonomia personal. c) Les de naturalesa semblant que s’estableixin normativament.”

Las prestaciones sociales se tienen que interpretar como derechos públicos subjetivos. Según Tornos Mas (2008, p. 91) “la configuración de las prestaciones propias de los servicios sociales como derechos públicos de los ciudadanos supone un cambio de enorme significación en la ordenación legal de la asistencia pública”.

2.5. La distribución competencial en materia de servicios sociales

Entramos ahora en el capítulo de las competencias de las administraciones públicas. Tienen competencias en materia de servicios sociales: el gobierno, el departamento competente, las entidades descentralizadas, los ayuntamientos y los entes locales supramunicipales.¹⁶ La Ley especifica para cada uno de estos niveles qué es el contenido de sus responsabilidades.

Esta distribución de las competencias entre los diferentes poderes públicos responde a uno de los principios rectores de la Ley de Servicios Sociales, el principio de subsidiariedad, que incluye también como dice la ley, el de proximidad y el de descentralización, siempre con el fin de acercar los servicios a los ciudadanos. Es por este motivo que como afirma Bayona y Romacora (2008, p. 74) “no ha d’estranyar que una part important de la Llei 12/2007 es dediqui a determinar la distribució de competències entre els diferents nivells administratius de Catalunya i ho faci, a més, amb una clara voluntat de donar protagonisme a les administracions locals”.

El artículo 28 despliega las competencias del gobierno, entre las cuales hay que destacar: legislar en materia de servicios sociales, aprobar los planes y programas generales de servicios sociales, establecer las prioridades y definir la política general de servicios sociales y aprobar la Cartera de servicios sociales. En relación a los ámbitos de intervención sólo hace una mención especial a la coordinación y ejecución de las políticas públicas en materia de lucha contra la violencia machista.¹⁷

¹⁶ Tal y cómo reza al artículo 27 las responsabilidades públicas recaen en: “1. L’Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria de serveis socials, d’acord amb el que estableix aquest títol i, si escau, la legislació sobre organització territorial i règim local. 2. Els municipis i els altres ens locals poden exercir competències pròpies de l’Administració de la Generalitat per via de delegació, d’encàrrec de gestió o de fórmules de gestió conjunta, sens perjudici de les competències que les lleis els atribueixen”

¹⁷ Al artículo 28 y) dice: “coordinar i impulsar les accions dels departaments de la Generalitat, i col·laborar amb les administracions locals i amb les entitats d’iniciativa social que treballen en la protecció de les dones víctimes de la violència masclista i els donen suport.”

Las competencias del Departamento de trabajo, asuntos sociales y familias vienen determinadas en el artículo 29 y destacamos: adoptar las medidas para aplicar las directrices de la Generalitat en materia de servicios sociales,¹⁸ aplicar la Cartera de servicios sociales, colaborar y cooperar con los municipios para aplicar las políticas de servicios sociales que habrá diseñado el Gobierno, crear y gestionar los centros, servicios, recursos y equipamientos y programas y proyectos de servicios sociales especializados, así como garantizar su calidad, ejercer la inspección y el control en materia de servicios sociales, gestionar las prestaciones de servicios sociales, definir los criterios por su financiación y para concertar y comprar servicios y buscar fórmulas de gestión conjunta de los servicios sociales de competencia municipal.

Según el artículo 31 corresponde a los municipios las competencias siguientes: detectar las necesidades sociales del territorio, crear y gestionar los servicios sociales propios o delegados de acuerdo con la Cartera de servicios sociales y el plan estratégico, elaborar planes de actuación¹⁹, establecer los centros de SS del ámbito de los servicios sociales básicos y cumplir con las funciones de los SS. La apartado f) dice: “Promoure la creació dels centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials especialitzats i gestionar-los, en coordinació amb l'Administració de la Generalitat i l'ens local supramunicipal corresponent, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.” También los municipios participan en el diseño de los planes y programas de la Generalitat en materia de servicios sociales, coordinan los servicios sociales locales y sus equipos profesionales.

Hay que destacar que en el apartado 2 del mismo artículo se atribuye en las comarcas todas las competencias en servicios sociales de manera supletoria cuando los municipios tengan una población inferior a veinte mil habitantes.²⁰

Las competencias de los entes supramunicipales venden determinadas al artículo 32 y son: ofrecer el apoyo necesario en las áreas

¹⁸ Dice al artículo 29 c: “desplegar i executar les disposicions i els acords que adopti, i avaluar-ne els resultats.”

¹⁹ Según reza al artículo 31.1 c): “i participar, si escau, en el pla d'actuació de l'àrea bàsica corresponent.”

²⁰ El artículo 31.2 dice en relación en las comarcas: “Les comarques supleixen els municipis de menys de vint mil habitants en la titularitat de les competències pròpies dels serveis socials bàsics que aquests municipis no estiguin en condicions d'assumir directament o mancomunadament.”

básicas de servicios sociales,²¹ programar los servicios sociales en su ámbito territorial,²² promover y gestionar los servicios, las prestaciones y los recursos propios de la atención especializada²³ y promover el asociacionismo y los proyectos comunitarios.²⁴

Haciendo un análisis del reparto competencial podemos observar una tendencia centralista, sobre todo en las funciones principales como el diseño de políticas, planificación, ordenamiento, coordinación, inspección, aunque por algunas cuestiones se ejercen con participación o colaboración de los entes locales. En todo caso como dice Vila i Mancebo (2001, p. 249) “determinades funcions, especialment, les del novell primari, anomenat ara serveis socials bàsics, estan descentralitzades en les administracions locals (ajuntaments de més de 20.000 habitants, consells comarcals i mancomunitats) que en tractar-se de competències pròpies es poden exercir amb autonomia”.

Las competencias en materia de servicios sociales especializados, podemos decir que no tienen una concreción clara, cosa que se ha hecho evidente en el repaso del articulado de la Ley, que en relación al planteamiento competencial define las propias del departamento competente en materia de servicios sociales, las supracomarcales que no quedan bastante determinadas a qué se refiere más allá de de la promoción y gestión de las prestaciones y los recursos propios de la atención social que garanticen la cobertura de las necesidades sociales de la población de su ámbito territorial. Y en cuanto a los municipios les reserva la promoción de creación de los centros y de los servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales especializados, que tendrán que gestionar coordinadamente con la administración de la Generalitat y los entes locales supramunicipales correspondientes.

La responsabilidad y competencia de disponer de los servicios sociales especializados necesarios para garantizar los derechos subjetivos que determina la Cartera de servicios sociales (que trataremos más adelante)

²¹ Al artículo 32 a) dice: “Donar suport tècnic, econòmic i jurídic als ens gestors de les àrees bàsiques de serveis socials.”

²² Tal y cómo dice al artículo 32 c): “d’acord amb els criteris de planificació i coordinació de la Generalitat, el pla estratègic corresponent i la Cartera de serveis socials, en matèria de serveis socials, i convocar una taula territorial amb els consells comarcals i els ajuntaments dels municipis de més de vint mil habitants de llur àmbit territorial.”

²³ Como dice al artículo 32 d): “D’acord per a garantir la cobertura de les necessitats socials de la població de llur àmbit territorial.”

²⁴ El artículo 32 e) atribuye al asociacionismo y los programas comunitarios la posibilidad: “aconseguir que les necessitats socials es cobreixin i es gestionin millor”

está en manos del Gobierno de la Generalitat. La Ley de servicios sociales como afirma Vila i Mancebo (2011, p. 250) “en tractar de la l'àmbit territorial de prestació de serveis socials especialitzats sembla corroborar-ho quan assenyala que quan els municipis i comarques de més de 50.000 habitants constitueixen una demarcació territorial, poden gestionar els serveis per delegació de la Generalitat si ho sol·liciten; en els altres casos, la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, que per satisfer-la pot recórrer a la gestió delegada, a l'adopció de fórmules de gestió conjunta (art. 35.3) o a la concertació de serveis amb entitats privades acreditades”.

Y finalmente la competencia de gestión de prestaciones económicas correspondientes a los servicios sociales especializados son atribuidas a la Generalitat y las prestaciones de urgencia social a los servicios sociales básicos por lo tanto a los ayuntamientos, consejos comarcales, etc. que son los titulares.

que las administraciones locales son las que soportan mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, por el hecho de que tienen muchas directamente asignadas en tanto que responsables de los servicios sociales básicos, bien concretados en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios especializados a petición pròpia o delegadas por la Generalitat de Cataluña. Ahora bien las circunstancias económicas, sociales y de la organización territorial provoca que habitualment aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta des del mundo local a las necesidades de los ciudadanos (FORNS I FERNÁNDEZ, 2018, p. 34).

En definitiva podemos concluir que el régimen competencial es más claro en relación a los servicios sociales básicos y más difuso en cuanto a los servicios sociales especializados, que dependerá de las eventualidades de las características territoriales, y las determinaciones presupuestarias, y de la voluntad política más que de la determinación que hace la Ley de servicios sociales. Por lo tanto de todo esto se puede derivar una desigualdad territorial en la prestación de los servicios sociales, sobre todo de los especializados, a pesar de que la Ley habla de la necesidad de velar por la equidad territorial.

2.6. La organización territorial de los servicios sociales

Se basa en los principios de descentralización, desconcentración, proximidad a los ciudadanos, eficacia y eficiencia, equilibrio territorial y en el Plan estratégico de los servicios sociales.

La unidad sobre la que se organiza los servicios sociales son las áreas básicas de servicios sociales (ABSS) que tal y cómo dice el artículo 34.1 son “la unitat primària de l’atenció social als efectes de la prestació dels serveis socials bàsics.” Las áreas básicas se constituyen a partir de una población de veinte mil habitantes y toman como base el municipio. Los municipios que superan esta población pueden tener más de una ABSS. Las comarcas serán las que gestionarán los servicios sociales en el caso de los municipios de menos de veinte mil habitantes.²⁵ Ciertamente a través de las leyes de servicios sociales y las de régimen local los entes locales adquieren un protagonismo relevante en la prestación y gestión de los servicios sociales en Cataluña, y en este sentido así lo expresan Fernando de Lucas y Murillo de la Cuenca (2001, p. 124) “El protagonismo que recabaron lo Municipio y la Administración local en materia de servicios sociales, no cabe duda que era necesario, sobre todo cuanto reparamos en la idea de acercar el recurso al cliente. Estas normativas también sirvieron para proveer mayor relevancia y recursos técnicos a los trabajadores sociales”.

En cuanto al ámbito territorial de prestación de los servicios sociales especializados el artículo 35 determina que:

2. L’organització territorial de les prestacions pròpies dels serveis socials especialitzats s’ha de basar en les demarcacions territorials supramunicipals, llevat dels supòsits especials que es puguin establir atenent les característiques geogràfiques, demogràfiques i de comunicació d’un territori determinat. 3. Els municipis o les comarques de més de cinquanta mil habitants poden constituir una demarcació territorial per a la prestació dels serveis socials especialitzats. En aquest cas, els ens locals poden gestionar els serveis per delegació de la Generalitat si ho sol·liciten. En els altres casos, la gestió dels serveis correspon a la Generalitat, sens perjudici de la possible delegació en els ens locals o de l’adopció de fórmules de gestió conjunta entre la

²⁵ El artículo 34.3 dice en relación en las comarcas: “L’àrea bàsica de serveis socials ha d’agrupar els municipis de menys de vint mil habitants. En aquest cas, la gestió correspon a la comarca o a l’ens associatiu creat especialment amb aquesta finalitat.”

Generalitat i els ens locals.²⁶ 4. La gestió de les prestacions econòmiques corresponents als serveis socials especialitzats és competència de la Generalitat.

Para resumir, la LSS establece que el área Básica de Servicios Sociales (ABSS) es la unidad primaria para prestar los servicios sociales básicos. Una ABSS se conforma con una población mínima de 20.000 habitantes y toma como base el municipio. Por lo tanto un municipio con esta población crea una ABSS, si supera este número y sus necesidades lo justifican puede crear más. Los municipios con menos de 20.000 habitantes se pueden mancomunar y crean su ABSS o bien se acogen en la comarca que tienen también responsabilidad en la prestación de los servicios sociales básicos.

En relación a la organización de los servicios sociales especializados, la LSS determina que se tienen que basar en demarcaciones supramunicipales, excepto aquellos municipios y comarcas de más de 50.000 habitantes que pueden constituir una demarcación territorial para prestar este tipo de servicios. Contempla también la posibilidad que estos soliciten la delegación de los mismos a la Generalitat de Cataluña o hagan una gestión conjunta.

2.2. La organización de la participación

Esta Ley también hace referencia a los órganos de participación ciudadana, que quedan estructurados según el artículo 49 de la siguiente manera: el Consejo General de Servicios Sociales, los consejos territoriales de servicios sociales y los consejos locales de servicios sociales. Resultan de especial interés, por la naturaleza de nuestro trabajo, los últimos. Las funciones de los consejos municipales de servicios sociales queda vienen determinados en el artículo 54²⁷, se definen como:

²⁶ Por tanto si es por delegación de la Generalitat o a solicitud de los municipios de más de 50.000 que podrán gestionar y prestar algunos servicios sociales especializados a través de los ayuntamientos, llegamos a la conclusión que la realidad la prestación de estos servicios a nivel municipal será bien diferente des del punto de vista territorial.

²⁷ El artículo 54.1 le otorga un carácter de obligatoriedad a la creación de los consejos municipales de servicios sociales: *"Els ajuntaments que estiguin legalment obligats a prestar serveis socials han de constituir un consell municipal de serveis socials"*.

Órgans col·legiats de participació comunitària per a l'assessorament i la consulta en matèria de serveis socials en els municipis. (...) hi ha d'haver representants dels ens locals, dels usuaris, de les entitats representatives dels interessos ciutadans, empresarials, sindicals i professionals, de les dones i de les entitats d'iniciativa social de llur àmbit territorial.

La participación de los colectivos de usuarios responde a la esencia misma de los servicios sociales y su acción centrada en la persona. La movilización de los actores sociales, personas afectadas por problemas, contribuyen a su transformación, a su empoderamiento y facilitan el proceso de cambio. Cortés Izquierdo (2014, p. 31) en este sentido considera en relación a la participación de los usuarios que “el fet de poder expressar la seva veu en l'espai públic significa un pas important per superar la situació d'exclusió social i permet augmentar la participació social des de la base”.

3. Los ámbitos sectoriales de protección social de la persona

Hasta ahora hemos abordado el análisis de legislación y normativa que ha contribuido a desarrollar el sistema y la estructura de los servicios sociales y ahora haremos referencia a la legislación que tiene un impacto para a los servicios sociales locales, pero desde una perspectiva más sectorial. En el periodo que va del 2006 al 2017 se ha legislado tanto a nivel estatal como catalán promulgando otras leyes sectoriales que contribuyen al desarrollo de los servicios sociales básicos, dado que estas definen algunas de las responsabilidades de los equipos técnicos de los servicios sociales.

3.1. Dependencia

La aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, marca el comienzo de una nueva etapa en el desarrollo de los servicios sociales en España y por supuesto en Cataluña. Por primera vez la atención a la dependencia se convierte en un derecho ciudadano que se basa en los principios de universalidad, igualdad y equidad; que superan el carácter asistencial que tenía hasta el momento. Como dice Bandrés Moliné (2012, p. 125) “en el año 2006 se inicia (...) una nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales cuyo principal objetivo se la búsqueda de

uno modelo universalista configurado entorno a un conjunto de prestaciones grantizadas, como independencia del nivel de ingresos”.

Esta Ley estatal según reza a la exposición de motivos, apartado núm. 3 ya define que: “regula les condicions bàsiques de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència mitjançant la creació d'un Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD), amb la col·laboració i participació de totes les administracions públiques.” Vemos como atribuye competencia a la administración local, atendiendo a que se quiere configurar un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y respetando las competencias que hayan asumido en materia de asistencia social; con la voluntad de optimizar los recursos públicos y privados disponibles.

En la misma exposición de motivos apartado 3, se hace referencia a la financiación que hará falta que sea: “(...) estable, suficient, sostingut en el temps i garantit mitjançant la coresponsabilitat de les administracions públiques. En tot cas, l'Administració General de l'Estat ha de garantir el finançament a les comunitats autònomes per al desenvolupament del nivell mínim de protecció per a les persones en situació de dependència que recull aquesta Llei”.²⁸

En resumen configura el Sistema de atención a la dependencia, la colaboración y participación de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. Regula las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para valorarlos, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

En puridad no es hasta este momento que podremos hablar de un sistema de servicios sociales. Esta es la ley estatal de mayor impacto en los servicios sociales autonómicos. Algunas de las cuestiones que antes de entrar en su análisis pormenorizado hay que destacar respecto de la ley son: que define por primera vez los servicios sociales como un derecho de

²⁸ El artículo 1 sobre el objeto de la Ley dice: “Aquesta Llei té per objecte regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret subjectiu de ciutadania a la promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, en els termes que estableixen les lleis, mitjançant la creació d'un Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, amb la col·laboració i participació de totes les administracions públiques i la garantia per l'Administració General de l'Estat d'un contingut mínim comú de drets per a tots els ciutadans en qualsevol part del territori de l'Estat espanyol.”

carácter subjetivo y esto es el que determina su acceso. La atención a los usuarios se personaliza y prioriza la posibilidad de permanecer en el entorno. Determina la colaboración entre los servicios sociales y sanitarios y con el tercer sector y la cooperación interadministrativa. Integra las prestaciones en las redes de servicios sociales autonómicos. Crea el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia y el Consejo Territorial que tal y cómo dice Vila Mancebo (2011, p. 171) “sostrau de l’ànbit autonòmic”. Se establece por primera vez un catálogo de prestaciones y ayudas. Y finalmente en relación a la financiación, las críticas han sido muchas y fundamentadas dada la complejidad de un sistema compartido (entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma) y el incumplimiento de la Administración General del Estado y la indefinición del nivel de participación de los entes locales y la de los usuarios en función del servicio y de su capacidad económica.

En un contexto de crisis económica y con el fin de reducir el déficit público y con la pretensión de no limitar la prestación de los servicios públicos esenciales, se aprueba el Real decreto ley 20/2012, del 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. Es por eso que conceptos como eficiencia de las Administraciones Públicas aparecerá ligado desde este momento cuando hablamos del uso de los recursos públicos. Justo es decir que la necesidad de estabilidad presupuestaria y de reducción del gasto planea en los fundamentos del Real decreto ley.

Esta norma con rango de ley, tiene consecuencias directas sobre la ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Propone modificaciones en el Sistema de autonomía personal y atención a la dependencia. Destacamos algunas de las que han tenido un impacto en cuestiones cómo: los grados de dependencia que se simplifican, se atrasa hasta el 2015 la incorporación de nuevos usuarios del Grado 1; provoca un cambio en el calendario de aplicación de la Ley 39/2006; incorpora el asistente personal a todos los grados de dependencia; rebaja la cuantía de las prestaciones económicas de los cuidadores familiares; hace restricciones en los pagos retroactivos, el aplazamiento pasa a 5 o 8 años y finalmente también hace cambios en los criterios que garantizan el acceso a las prestaciones.

3.2. Infancia

En Cataluña, el sistema público de atención y protección a los niños y adolescentes está integrado en el sistema público de servicios sociales y supone un ámbito de intervención de los propios servicios sociales. De Palma Del Teso (2012, p. 216), hace referencia a la integración del sistema público de atención y de protección a la infancia y la adolescencia en el sistema de servicios sociales y analiza las consecuencias que tiene desde el punto de vista organizativo como para los propios ciudadanos en su relación con la administración actuante. La autora asegura que “los principios que rigen la acción social en materia de atención y protección de la infancia no sólo vienen establecidos desde la Ley 14/2010 (...) LDOIA, sino también desde lo establecido en la Ley 12/2007 (LSS)”. Se combinan los principios de interés superior del menor y los principios de actuación de los servicios sociales.

La aprobación de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y adolescencia (LDOIA), dotó a Cataluña de un marco jurídico que incorpora una visión integral y supone una transformación significativa del sistema de protección. Otra cosa es el resultado de su despliegue, que como asegura Mayoral Simón (2015, p. 28) “malauradament la seva aprovació va coincidir amb una situació greu de crisi econòmica que encara perdura, la qual cosa ha afectat el seu desenvolupament i la realitat social que volia transformar”.

Este texto supone el despliegue del artículo 17 del Estatuto de Autonomía, que reconoce el derecho de todas las personas menores de edad a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social. A pesar de que el Estatuto de Autonomía en su artículo 166, de servicios sociales, voluntariado y promoción de las familias, atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de protección de menores y de promoción de las familias y la infancia,²⁹ esta Ley a través del artículo 99 otorga a los entes locales competencia en materia de riesgo que afecta a

²⁹ El artículo 166.3 y 4 dice: “3. Correspon a la Generalitat, en matèria de menors: a) La competència exclusiva en matèria de protecció de menors, que inclou, en tot cas, la regulació del règim de la protecció i de les institucions públiques de protecció i tutela dels menors desemparats, en situació de risc i dels menors infractors, respectant en aquest darrer cas la legislació penal. b) La Generalitat participa en l'elaboració i la reforma de la legislació penal i processal que incideixi en les competències de menors. 4. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de promoció de les famílies i de la infància, que inclou en tot cas les mesures de protecció social i llur execució.”

niños y adolescente;³⁰ y al artículo 100 determina el deber de comunicación, intervención y denuncia a los servicios sociales básicos.³¹ Observamos que la Ley atribuye a los servicios sociales básicos la atención de riesgo y los casos de desamparo a los servicios especializados.

Si una cosa hay que poner de relevo sobre la Ley, es que supuso un adelanto legislativo en materia de infancia y adolescencia, y también su reconocimiento como sujetos de derechos y oportunidades. Es más, esta ley integra tanto a los menores desprotegidos, como a los menores en situación de riesgo y al resto; es por lo tanto una ley que atiende de manera integral las necesidades de protección de todos los menores. La LDOIA da un papel preponderante a los entes locales a través de la intervención de los servicios sociales básicos (SSB) y así lo anota Alarcón Zwirnmann (2015, p. 57-58) “LDOIA atorga als Serveis Socials Bàsics (SSB) un paper fonamental en l’atenció a la infància i l’adolescència en situació de risc, especialment en aquells casos de risc lleu o moderat” Y todavía profundiza más sobre la importancia de los SSB en la atención de los menores “La intervenció primerenca en els casos de risc lleu o moderat pot servir perquè aquest desaparegui o es contingui, i els SSB desenvolupen un paper fonamental en aquest àmbit”.

3.3. Discapacidad

Una de las características esenciales que define a las sociedades democráticas radica en intentar eliminar las desigualdades que por razones diversas sufre una parte de la ciudadanía. Es por eso que las administraciones activan políticas sociales con el objetivo de articular sistemas de protección. Uno de los sectores en los que se ha legislado desde el ámbito estatal y catalán es el de la atención pública a las personas con discapacidad, que se ha ido fortaleciendo con el tiempo dentro de los nuestro sistema de servicios sociales y es una prioridad en el sistema de protección. A tal efecto se

³⁰ Artículo 99 dice al respecto de la competencia en materia de riesgo: “L’Administració local ha d’intervenir si detecta una situació de risc d’un infant o adolescent que es troba en el seu territori; ha d’adoptar les mesures adequades per a actuar contra aquesta situació, de conformitat amb la regulació establerta per aquesta llei, amb la normativa de la Generalitat que la desenvolupa i amb la legislació en matèria de serveis socials.”

³¹ Artículo 100 dice en relación al deber de comunicación, intervención y denuncia “1. Els ciutadans que tenen coneixement de la situació de risc o .desemparament en què es troba un infant o adolescent tenen el deure de comunicar-ho als serveis socials bàsics, especialitzats o del departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents, al més aviat possible, perquè en tinguin coneixement.”

aprueba la Ley 13/1982, de 7 de abril de integración social de los minusválidos (LISMI).

La LISMI según Torrens Bonet (2011, p. 380) “es constitueix com l'eix central de les polítiques actives a favor de les persones amb discapacitat que s'han promogut fins a l'actualitat, si bé va estar inspirada en l'enfocament rehabilitador.”

Esta ley se refiere a los servicios sociales en sus artículos 49 a 53. El artículo 49 se expresa así “Los servicios sociales para los minusválidos tienen como objetivo garantizar a éstos el logro de adecuados niveles de desarrollo personal y de integración en la comunidad, así como la superación de las discriminaciones adicionales padecidas por los minusválidos que residan en las zonas rurales.” La Ley aprovecha el momento de indefinición y de carácter incipiente del sistema de redistribución del poder territorial para afrontar “una auténtica política sectorial en materia de acción social, máxime cuando en la propia Ley se reconoce que las prestaciones económicas y sociales que en ellas se contemplan afectan a los minusválidos que, por no desarrollar una actividad laboral, no están incluidos en el campo de aplicación de la Seguridad Social”, como así asegura Garcés Sanagustín (1996, p. 94). Es precisamente en este sentido que el artículo 50 “a) Todos los minusválidos, sin discriminación alguna, tienen derecho a las prestaciones de los servicios sociales”. Por Mercader Uguina (2012, p. 297) resulta de especial relevancia que “la Ley establece un sistema de prestaciones sociales y económicas que se articula a través de la actividad del IMSERSO”.

En relación a las competencias la ley dice al artículo tercero “a estos efectos estarán obligados a participar, para su efectiva realización, en su ámbito de competencias correspondientes, la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, los Sindicatos, las entidades y organismos públicos y las asociaciones y personas privadas.” Vemos como la administración local está prevista por la ley como una de las responsables para el despliegue a todos los efectos de la ley.

Este fortalecimiento y consolidación de la atención se concreta con la aprobación del Real decreto legislativo 1/2013, del 29 de noviembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley general de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Ciertamente este Real decreto contribuirá al desarrollo y consolidación de medidas para mejorar el bienestar de las personas con discapacidad, dentro del ámbito de los servicios sociales. Pero sin la Ley de servicios sociales no sería posible el despliegue de las diferentes prestaciones (económicas, de servicios y tecnológicas) que conforman el sistema público de servicios sociales en materia de atención a las personas con discapacidad. Como dice Torrens Bonet (2011, p. 381) “La Llei 12/2007 recull entre els destinataris dels serveis socials les persones que estan en situació de discapacitat física, psíquica i sensorial (art. 7). És sobre la base d’aquesta classificació i de la valoració del grau d’afectació de la discapacitat que s’organitzen les prestacions per a les persones amb discapacitat a la Cartera de serveis social.” Un vez más vemos como se hace necesaria la referencia a la LSS y a la LAPAD para explicar la atención a las personas con discapacidad.

Este Real decreto legislativo supone la integración de legislación precedente que regulaba los derechos y la integración social de las personas con discapacidad: La Ley 13/1982, del 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad. La Ley 51/2003, del 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, del 26 de diciembre, por la cual se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Los artículos que hacen referencia a la administración local se refieren básicamente a cuestiones relacionadas con las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación³² otorgando al Gobierno esta responsabilidad pero expresando a la vez que las entidades locales tienen competencias atribuidas de igual forma que las comunidades autónomas.

Se vuelve a referir a las entidades locales cuando habla de la financiación³³ de las prestaciones, subsidios, atenciones y servicios que regula la Ley, otorgando responsabilidad al Gobierno del Estado a través de

³² Dice el artículo 23.1 sobre las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación: “El Govern, sense perjudici de les competències atribuïdes a les comunitats autònomes i a les entitats locals, ha de regular les condicions bàsiques d’accessibilitat i no discriminació que garanteixin els mateixos nivells d’igualtat d’oportunitats a totes les persones amb discapacitat.”

³³ El artículo 58 de la Ley regula el sistema de financiación y dice: “El finançament de les diferents prestacions, subsidis, atencions i serveis continguts en aquesta Llei s’ha d’efectuar amb càrrec als pressupostos generals de l’Estat, i als de les comunitats autònomes i entitats locals, d’acord amb les competències que els corresponguin respectivament. En aquests pressupostos s’han de consignar les dotacions corresponents de conformitat amb la legislació vigent.”

sus presupuestos, a las comunidades autónomas y también a las entidades locales de nuevo.

Y finalmente se vuelve a referir a las entidades locales cuando regula la promoción de la iniciativa privada³⁴ para la colaboración en el despliegue de las intervenciones, su gestión, coordinación, planificación y financiación.

3.4. Género

La violencia de género es una lacra de nuestra sociedad, un problema que va más allá de la esfera de lo privado. Es el resultado de una sociedad desigual en la que el modelo patriarcal todavía está demasiado presente. Cuando hablamos de violencia machista es porque se trata de una violencia que se dirige a las mujeres por el hecho mismo de serlo y porque sus agresores no las consideran personas libres y con capacidad para decidir. La Constitución considera a todos los españoles iguales y rechaza cualquier discriminación, entre ellas por razón de sexo.³⁵ Habla de ciudadanos libres e iguales y del respeto a la vida y dice en el artículo 15: “Tothom té dret a la vida i a la integritat física i moral, sense que, en cap cas, ningú no pugui ser sotmès a tortura ni a penes o tractes inhumans o degradants.” La misma Constitución atribuye a las administraciones públicas responsabilidades para garantizar estos derechos.

La primera norma que se aprueba en relación a la violencia contra las mujeres es de ámbito estatal y se trata de la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Esta Ley en su exposición de motivos, apartado primero otorga responsabilidades en la activación de los instrumentos de protección social a todas las administraciones públicas y específicamente a la administración local.³⁶ Se hace más que evidente que todo aquello que recae sobre la

³⁴ Y dice el artículo 72.1 al respecto del papel que juegan las entidades locales en la promoción de la iniciativa privada: “L'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i les entitats locals han d'emparar la iniciativa privada sense finalitat de lucre i col·laborar en el desenvolupament d'aquestes activitats mitjançant assessorament tècnic, coordinació, planificació i suport econòmic. Han de rebre especial atenció les entitats sense finalitat de lucre, promogudes per les mateixes persones amb discapacitat, els seus familiars o els seus representants legals.”

³⁵ Tal y cómo dice la Constitución al artículo 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer ninguna discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

³⁶ Vemos como la exposición de motivos de la Ley 27/2003 a su apartado II dice: “La orden judicial de protección supone, a su vez, que las diferentes administraciones públicas, estatal, autonómica y local,

administración local y tenga que ver con el género y más concretamente con las situaciones que sufren las víctimas de violencia tiene una repercusión en la estructura de sus servicios sociales.

Se determina así mismo dónde se puede solicitar la orden de protección y entonces la Ley cita entre otros expresamente los servicios sociales.³⁷ En relación a las obligaciones de los servicios sociales dice la Ley en su artículo 2.3 también: “Els serveis socials i les institucions abans esmentats faciliten a les víctimes de la violència domèstica a les quals han de prestar assistència la sol·licitud de l’ordre de protecció, i amb aquesta finalitat posen a la seva disposició informació, formularis i, si s’escau, canals de comunicació telemàtics amb l’Administració de justícia i el Ministeri Fiscal.”

Finalmente en la disposición adicional segunda se le otorga la responsabilidad a las entidades locales en cuanto al seguimiento y la implantación de la Ley.³⁸

Pero si existe una Ley que asume por primera vez de forma clara y específica la responsabilidad de responder al fenómeno de la violencia de género es la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. Es a partir de esta Ley cómo dice García Moreno (2011, p. 435) que “les dones víctimes de violència a Espanya i a Catalunya van aconseguir atenció i protecció per dret”.

Esta Ley de ámbito estatal en su exposición de motivos apartado II ya hace referencia a la responsabilidad de los poderes públicos, entre los cuales se encuentran las administraciones locales, y les atribuye la obligación de poner en funcionamiento medidas para combatir la violencia de género, la discriminación por razón de sexo o cualquier atentado a la libertad de los

activen immediatament els instruments de protecció social que estableixen els sistemes jurídics respectius.”

³⁷ El artículo 2.3 hace referencia donde se pueden solicitar las órdenes de protección y dice: “La orden de protección se puede solicitar directamente ante la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal, o bien ante las fuerzas y los cuerpos de seguridad, las oficinas de atención a la víctima o los servicios sociales o instituciones asistenciales dependientes de las administraciones públicas. Esta solicitud tiene que ser remitida de forma inmediata al juez competente.

³⁸ Dice la disposición adicional 2a: “El seguimiento de la implantación de esta Ley la lleva a cabo una comisión integrada por representantes del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, de las profesiones jurídicas y de los ministerios de Justicia, Interior, y Trabajo y Asuntos Sociales, así como por una representación de las comunidades autónomas y de las entidades locales

ciudadanos.³⁹ La ley otorga competencias a los servicios sociales en relación a la prevención, y asistencia posterior a las víctimas en el ámbito familiar.⁴⁰

El objeto de la Ley según el artículo 1: "té per objecte actuar contra la violència que, com a manifestació de la discriminació, la situació de desigualtat i les relacions de poder dels homes sobre les dones, exerceixen sobre aquestes els qui siguin o hagin estat els seus cònjuges o els qui estiguin o hagin estat lligats a elles per relacions similars d'afectivitat, fins i tot sense convivència. 2. Aquesta Llei estableix mesures de protecció integral la finalitat de les quals és prevenir, sancionar i eradicar aquesta violència i prestar assistència a les víctimes."

En sus principios rectores recogidos en el artículo 2, se hace referencia de nuevo a las administraciones públicas para que activen medidas de sensibilización ciudadana de prevención a través de sus servicios sociales entre otros.⁴¹ Y habla de que tendrán que ser las mismas administraciones las que garanticen los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género⁴² Y finalmente a través de los principios rectores apartado c) los exige que los servicios sociales ofrezcan: "informació, atenció d'emergència, de suport i de recuperació integral, així com establir un sistema per a la coordinació més eficaç dels serveis existents a nivell municipal i autonòmic." El artículo 18 sobre el derecho a la información amplía el que ya había quedado recogido en los principios rectores, en relación a las responsabilidades de las administraciones públicas. Y dice:

³⁹ La ley 1/2004 dice a literalmente a la exposición de motivos apartado II: "Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como por ejemplo la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no-discriminación proclamados en nuestra Constitución. Estos mismos poderes públicos, de acuerdo con el que dispone el artículo 9.2 de la Constitución, tienen la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos estos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan la plenitud."

⁴⁰ En el apartado II de la exposición de motivos dice también: "El ámbito de la Ley abraza tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las administraciones públicas."

⁴¹ Al artículo 2 de principios rectores apartado a) dice :la Ley: que hace falta: "Fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático."

⁴² Siguiendo con los principios rectores a la apartado b) dice que hará falta: "Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las administraciones públicas, y asegurar así un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos a tal efecto."

1. Les dones víctimes de violència de gènere tenen dret a rebre plena informació i assessorament adequat a la seva situació personal, a través dels serveis, organismes o oficines que puguin disposar les administracions públiques. Aquesta informació comprèn les mesures que preveu aquesta Llei relatives a la seva protecció i seguretat, i els drets i les ajudes que s'hi preveuen, així com la referent al lloc de prestació dels serveis d'atenció, emergència, suport i recuperació integral.

El artículo 19 se refiere al derecho a la asistencia social integral⁴³ a las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas menores y a la atención multidisciplinaria profesional.⁴⁴ La Ley prevé que las ayudas sociales sean financiadas a través de los presupuestos generales del Estado y que sean las administraciones, que tienen competencias en materia de servicios sociales, las que se encarguen de concederlas tal y cómo dice el artículo 27. Esto implica a las administraciones locales una vez más. Finalmente vuelven a aparecer los poderes públicos, entre los cuales se encuentran las administraciones locales, como los responsables de elaborar planes de colaboración para garantizar las actuaciones de prevención y asistencia.⁴⁵

La violencia de género es el resultado de la más grave y dolorosa de discriminación, de la desigualdad en las relaciones entre hombres y mujeres configuradas como resultado del concepto de superioridad de los hombres sobre las mujeres. Este patrón de conducta asumida de manera acrítica por siglos responde al modelo patriarcal. La aprobación de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, supone un punto de inflexión en el reconocimiento de que la violencia sólo se puede combatir desde el trabajo por la igualdad.

⁴³ Sobre el derecho a la asistencia el artículo 19.1 dice: "1. Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las comunidades autónomas y las corporaciones locales tiene que responder a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinaria profesional."

⁴⁴ En relación a la atención multidisciplinaria dice al artículo 19.2: que se ofrecerá: "a) información a las víctimas. b) atención psicológica, c) apoyo social, d) seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, e) apoyo educativo a la unidad familiar, f) como acción preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos, g) apoyo a la formación e inserción laboral."

⁴⁵ En cuanto a los planes de colaboración el artículo 32.1 dice: "Los poderes públicos tienen que elaborar planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que tienen que implicar las administraciones sanitarias, la Administración de justicia, las fuerzas y los cuerpos de seguridad y los servicios sociales y organismos de igualdad."

Esta Ley estatal se refiere a la igualdad entre mujeres y hombres como un principio universal reconocido en mucha normativa y legislación internacional y ratificada a nivel estatal. El año 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y esto mismo fue ratificado por España el 1983. En 1985 en Nairobi y en 1995 en Pekín se celebran conferencias mundiales que abundan sobre la misma cuestión, dado que es de interés mundial. Para la Unión Europea la igualdad se ha convertido en un derecho universal y así lo demuestra el Tratado de Amsterdam de mayo de 1999 que hace referencia a la necesidad de eliminar cualquier desigualdad entre hombres y mujeres, y dice que esto sólo se podrá conseguir a través de políticas que integren a todos los estados miembros.

Así como las anteriores leyes estatales hacen referencia a la violencia machista y a su erradicación, esta se centra en la prevención de estas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Considera que las acciones deben tener carácter transversal, por lo tanto que la perspectiva de igualdad tiene que estar presente en todas las políticas públicas generadas a nivel del Estado, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de los entes locales. Una vez más vemos como el mundo local está presente también en las políticas de igualdad, sólo desde la participación de las unidades básicas en las que se estructura el territorio se podrá hacer efectiva la igualdad real y efectiva. De manera específica la Ley cita las entidades locales para referirse a la colaboración entre administraciones públicas al artículo 21.2 y dice: "Les entitats locals han d'integrar el dret d'igualtat en l'exercici de les seves competències i col·laborar, a aquest efecte, amb la resta de les administracions públiques."

En Cataluña el Estatuto del 2006 reconoce en el artículo 153 a la Generalitat de Cataluña competencia exclusiva en la regulación de servicios y recursos propios destinados a conseguir la protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren violencia de género. En consecuencia para dar respuesta a esta competencia se aprueba la Ley 5/2008, del 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Esta ley catalana, como dice en su preámbulo apartado 1 tiene por finalidad: "establir els mecanismes per contribuir a l'eradicació de la violència masclista que pateixen les dones i reconèixer i avançar en garanties respecte al dret bàsic

de les dones a viure sense cap manifestació d'aquesta violència." En este sentido García Moreno (2011, p. 435) insiste en que la finalidad de la ley:

és reconèixer i avançar en garanties respecte al dret bàsic de les dones a viure sense cap mena de manifestació d'aquesta violència. És per això que es crea la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral per a les dones que pateixen violència masclista, integrada per un conjunt de serveis públics dirigits a l'atenció, assistència, la protecció i la recuperació en aquests tipus de situacions.

El objeto de la Ley⁴⁶ es la erradicación de la violencia machista, la superación de los estereotipos culturales que la justifican, así como la prevención,⁴⁷ la sensibilización, atención y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia machista. Por lo tanto esta ley quiere hacer definitivamente efectivos los derechos de las mujeres para vivir desde la autodeterminación y la libertad.⁴⁸

La obligación de intervención y de comunicación quedan determinados al artículo 11 de la Ley y dice así:

Totes les persones professionals, especialment les professionals de la salut, dels serveis socials i de l'educació, han d'intervenir obligatòriament quan tinguin coneixement d'una situació de risc o d'una evidència fonamentada de violència masclista, d'acord amb els protocols específics i en coordinació amb els serveis de la Xarxa d'Atenció i Recuperació Integral.

En relación a la implicación que tiene la promulgación de la Ley en el ámbito de los servicios sociales locales, queda determinada por su obligación

⁴⁶ El objeto de la Ley según el artículo 1.1 es "Aquesta llei té per objecte l'eradició de la violència masclista i la remoció de les estructures socials i dels estereotips culturals que la perpetuen, amb la finalitat que es reconegui i es garanteixi plenament el dret inalienable de totes les dones a desenvolupar la pròpia vida sense cap de les formes i dels àmbits en què aquesta violència es pot manifestar."

⁴⁷ El artículo 1.2 amplía el objeto de la Ley de la siguiente manera: "Aquesta llei estableix mesures integrals respecte a la prevenció i la detecció de la violència masclista i de sensibilització respecte a aquesta violència, amb la finalitat d'eradicar-la de la societat, i també reconeix els drets de les dones que la pateixen a l'atenció, l'assistència, la protecció, la recuperació i la reparació integral."

⁴⁸ La Ley hace referencia a los derechos de las mujeres al artículo 2 y dice así: "Totes les dones que es troben en situacions de violència masclista, i també llurs fills i filles dependents, que visquin o treballin a Catalunya i amb independència del veïnatge civil, la nacionalitat o la situació administrativa i personal, tenen garantits els drets que aquesta llei els reconeix, sens perjudici del que estableix la legislació en matèria d'estrangeria i de l'exigència de determinats requisits per a les diferents prestacions i serveis."

de emitir informe sobre las situaciones de violencia machista y especifica que los servicios sociales de atención primaria (que son de titularidad local) tendrán que desplegar los servicios de acogida y recuperación.⁴⁹

En la línea del trabajo para la igualdad se aprueba en Cataluña la Ley 17/2015, del 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. El objeto de la Ley catalana, es tal y cómo dice el artículo primero: “establir i regular els mecanismes i els recursos per a fer efectiu el dret a la igualtat i a la no-discriminació per raó de sexe en tots els àmbits, etapes i circumstàncies de la vida”. Entre las finalidades que se concretan en el texto queremos destacar algunas cómo: la eliminación de las discriminaciones y las desigualdades, reconocer el papel social y económico y de trabajos familiares de las mujeres, favorecer la distribución corresponsable entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y familiar, garantizar unas políticas públicas que promuevan la igualdad a todos los niveles, erradicar la violencia machista, potenciar modelos de relación igualitarios entre los hombres y las mujeres y superar el modelo patriarcal de dominio y sumisión, entre otras.

Subirats Humet (2007, p. 42) afirma que uno de los ejes de debate en cuanto al sistema de servicios sociales es precisamente la igualdad de género, que a pesar de reconocer que “En muchos casos las políticas sociales han sido un factor importante para potenciar aspectos positivos de los cambios sociales producidos en las últimas décadas como sueño los avanzas en la igualdad de género (...)”. A pesar de estos adelantos de los cuales habla reconoce que “Sin embargo, también se deben admitir las limitaciones del sistema tanto para resolver antiguas problemáticas como para dar respuesta a nuevas situaciones sociales. De esta manera, situaciones complejas como la violencia escolar y de género (...) se suman a un contexto de aumento de necesidades relacionadas miedo una mayor vulnerabilidad social que se traduce en una débil efectividad sobre la mejora en el bienestar de las personas”. Reconoce la necesidad de intensificar el debate en este ámbito de intervención de los servicios sociales y dar respuesta desde la implementación de políticas sociales reales y efectivas.

⁴⁹ La implicación de los servicios sociales locales, a través de los servicios sociales de atención primaria queda determinada al artículo 33.2 e) que hace referencia a la identificación de las situaciones de violencia machista, y dice así: “L’informe dels serveis públics amb capacitat d’identificació de les situacions de violència masclista. Es reconeix aquesta capacitat als serveis socials d’atenció primària, als serveis d’acolliment i recuperació, als serveis d’intervenció especialitzada i a les unitats especialitzades dins les forces i cossos de seguretat.”

En cuanto a las implicaciones que la Ley supone para las entidades locales, vienen recogidas en el artículo sexto y hacen referencia a las funciones de los entes locales de Cataluña a los otorga responsabilidad para detectar las necesidades de las mujeres en su ámbito territorial, sensibilizar a la población sobre los motivos que provocan violencia machista y disponer de los servicios de atención a las víctimas, elaborar planes de igualdad entre hombres y mujeres, fomentar la ocupación femenina, promover la participación de las mujeres y hacerlas visibles en espacios de responsabilidad y de toma de decisiones, trabajar con las asociaciones de mujeres y los grupos feministas. Así mismo atribuye a la Generalitat⁵⁰ la competencia de financiar a los entes locales para que puedan desarrollar las funciones encomendadas. Se preocupará también la Generalitat de facilitar: “programes de capacitació i formació específica al personal tècnic i als membres electes dels ens locals per a garantir que compleixin llurs funcions amb relació al que estableix aquesta llei”, tal y cómo se recoge al artículo sexto apartado 2.

3.5. Extranjeros

Cómo hemos podido comprobar a lo largo del trabajo, muchas son las leyes generales y sectoriales que tratan de los servicios sociales y que inciden en los sistemas autonómicos y por extensión también implican responsabilidades en la asunción de competencias locales. En el ámbito de los extranjeros, en primer lugar nos tendremos que referir a la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Esta ley ha sido reformada en tres ocasiones desde que se aprobó; en concreto, ha sido reformada por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre; 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre. Los cambios no afectan al papel de los entes locales.

La Ley 4/200, determina que es extranjero todo aquel que no tenga la nacionalidad española, y marca la política inmigratoria al artículo 2 bis en el que dice que: “corresponde en el Gobierno, en conformidad con el que prevé el artículo 149.1.2a de la Constitución, la definición, planificación, regulación

⁵⁰ El artículo 6.2 dice en relación a la financiación de los municipios para esta materia: “La Generalitat ha de complementar la suficiència financera dels municipis amb relació a les funcions que aquesta llei els atribueix, sia amb la transferència de fons d’altres administracions sia amb recursos propis, sens perjudici que els municipis i les altres entitats locals consignin en llurs pressupostos les dotacions necessàries per al finançament d’aquestes funcions, mitjançant contractes programa a aquest efecte.”

y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las comunidades autónomas y las entidades locales.” Vemos por lo tanto que la competencia está compartida entre el Estado, las CCAA y los entes locales.

Según Vila Mancebo (2009, p. 29) los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración se pueden resumir al artículo 14, y así mismo lo expresa el autor “el 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 determinación general del nivel de prestaciones sociales básicas y, mero tanto, la determinación de su contenido depende de las legislaciones autonómicas”.

La integración de los inmigrantes es uno de los objetivos del texto y regula que sean los poderes públicos (entre los cuales se encuentran las entidades locales) los que promuevan la plena integración de los extranjeros a la sociedad.⁵¹ La Ley dispone que hace falta coordinación entre la Administración General del Estado, las CCAA y los ayuntamientos, y que el instrumento del que se dota es un plan estratégico plurianual.⁵² Hay que hacer políticas transversales que incorporen el objetivo de la integración de los inmigrantes desde todas las administraciones públicas, por lo tanto desde los entes locales también. Como afirma Anleu-Hernández (2013, p. 58) “los servicios y prestaciones dirigidos a la población inmigrante surgieron como una reacción y/o adaptación al rápido e inesperado incremento de dicha población en el país y como una forma de contribuir (mediante su normalización) a su mejor integración intentando evitar procesos de exclusión”.

⁵¹ Al artículo 2 ter en lo referente a la integración de los inmigrantes dice: “1. Els poders públics han de promoure la plena integració dels estrangers a la societat espanyola, en un marc de convivència d'identitats i cultures diverses sense més límit que el respecte a la Constitució i la llei.”

⁵² Dice el artículo 2 ter en el apartado 3: “L'Administració General de l'Estat ha de cooperar amb les comunitats autònomes, les ciutats de Ceuta i Melilla i els ajuntaments per assolir les finalitats descrites en el present article, en el marc d'un pla estratègic plurianual que ha d'incloure entre els seus objectius atendre la integració dels menors estrangers no acompanyats.”

Los entes locales tienen un papel fundamental en la defensa de los derechos de los extranjeros en: el acceso a los servicios sociales, a las prestaciones sociales básicas y específicas sea cual sea su situación administrativa.⁵³ Entre las responsabilidades de los ayuntamientos en cuanto a los reagrupamientos familiares está la de determinar si hace falta a través de informe la adecuación de la vivienda.⁵⁴ Los ayuntamientos son también los responsables de emitir informe sobre la integración social de los extranjeros para la concesión de las autorizaciones de arraigo⁵⁵ tal y cómo se recoge al artículo 68 que hace referencia a la coordinación de las administraciones públicas.

De la última reforma estatal de la Ley de extranjería a través de la Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de derechos de los extranjeros y su integración social se puede afirmar según Garrido Cuenca (2012, p. 192) que “La enésima reforma de esta norma esencial (...) parece que por fin ha decidido descender del limbo de los bienintencionados propósitos y encarar como se merecía el reto de la nueva realidad migratoria, para hacer de la integración y la convivencia ordenada de identidades y culturas uno de los ejes centrales de las políticas públicas de inmigración”. No profundizaremos en la reforma de la Ley dado que no afecta al nivel de los entes locales y nos interesa de manera especial entrar al análisis del marco jurídico catalán que tiene competencias en esta materia y que derivan de las que le otorga la propia CE y la legislación sectorial sobre extranjería. La aprobación de Ley 10/2010, del 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las devueltas en Cataluña, supone dar estricto cumplimiento al Estatuto de Cataluña de 2006 que ya recoge en su artículo 18 cuáles son las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración, en base al perfil de país de acogida que nos caracteriza. Algunas de las competencias reguladas en este artículo hacen referencia a: la primera

⁵³ Así lo expresa el artículo 14.3: “Els estrangers, sigui quina sigui la seva situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsiques.”

⁵⁴ Dice el artículo 18.2 al respecto: “Les comunitats autònomes o, si s’escau, els ajuntaments han d’informar sobre l’adequació de l’habitatge als efectes del reagrupament familiar.”

⁵⁵ El artículo 68.3 dice en relación a la coordinación entre administraciones: “Amb caràcter previ a la concessió d’autoritzacions per arrelament, les comunitats autònomes o, si s’escau, els ajuntaments, han d’emetre un informe sobre la integració social de l’estranger el domicili habitual del qual es trobi en el seu territori. S’han de determinar per reglament els continguts de l’esmentat informe. En tot cas, l’informe ha de tenir en compte el període de permanència, la possibilitat de disposar d’habitatge i mitjans de vida, els vincles amb familiars residents a Espanya, i els esforços d’integració a través del seguiment de programes d’inserció sociolaborals i culturals.”

acogida de las personas inmigradas, desarrollo de políticas de integración social de las personas inmigradas y de las personas retornadas.⁵⁶

El objeto de la Ley según reza al artículo 1.1 es “crear i regular el servei de primera acollida dels immigrants i els retornats a Catalunya, que s’emmarca dins les polítiques migratòries, i crear l’Agència de Migracions de Catalunya.” Y su finalidad es promover la autonomía y la igualdad de oportunidades de los inmigrantes y de los retornados a Cataluña. Para dar respuesta a esta finalidad la Ley al artículo 3 regula los servicios y programas que hay que desplegar: los servicios de acogida que se concretan en servicio de primera acogida y en programas de acogida especializada. Y que según el principio de subsidiariedad corresponde a la administración local dado que es la más cercana al usuario.⁵⁷

Dando cumplimiento al principio de territorialidad, la Ley determina que los servicios de acogida hay que desplegarlos en todo el territorio catalán a través de la Generalitat, los entes locales, agentes sociales y entidades privadas. Aparece de nuevo el mundo local como pieza imprescindible.⁵⁸

La responsabilidad y las competencias para la prestación de los servicios de acogida es compartida entre los entes locales y la Generalitat de Cataluña, y así queda regulado en los artículos 14 y 15.⁵⁹

⁵⁶ El Estatuto de Cataluña de 2006 dice al artículo 138.1 en relación a las competencias en materia de inmigración: “a) La competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, que inclou les actuacions socio sanitàries i d’orientació. b) El desenvolupament de la política d’integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències. c) L’establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a l’impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.”

⁵⁷ Según los principios de gestión de los servicios de acogida recogidos al artículo 5 que se refiere a la subsidiariedad dice: “L’administració més propera a l’usuari o usuària ha de prestar els serveis d’acollida. Els nivells administratius d’àmbit superior se n’han de responsabilitzar en cas d’insuficiència o manca de resposta local.”

⁵⁸ El artículo 5 dice en relación a primeros de territorialidad: “Els serveis d’acollida, sens perjudici del que disposa l’article 7.2, s’han de desplegar arreu del territori de Catalunya per mitjà de l’organització administrativa de la Generalitat, dels ens locals, dels agents socials i de les entitats privades. Els serveis han de tenir en compte també les diferents característiques demogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió del territori de cada ens local.”

⁵⁹ A continuación vemos el contenido de los artículos 14.1 y 15.1 sobre responsabilidades y competencias. “Article 14. Obligació, formes de prestació i col·laboració amb relació al servei de primera acollida 1. L’obligació de garantir la disponibilitat del servei de primera acollida, i també de prestar-lo, correspon als ens locals, en llur territori.” i “Article 15. Programes d’acollida especialitzada 1. El conseller o consellera de cada departament de l’Administració de la Generalitat i els ens locals, en l’àmbit de les competències respectives, poden aprovar programes d’acollida especialitzada.”

La Ley especifica cuáles son las competencias de la Generalitat⁶⁰ y de los entes locales, centraremos nuestra atención en las de estos últimos recogidas en el artículo 21. Este artículo se refiere a la prestación del servicio de primera acogida y distingue entre los municipios de más de 20.000 habitantes, los de inferior población y que pueden tener competencias directas y los entes supramunicipales.⁶¹ Otras competencias que también les atribuye están relacionadas con el fomento de la cohesión social de la población extranjera y el fomento de la participación.⁶²

3.6. Emergencia habitacional y pobreza energética

El artículo 15.2 del Estatuto de Cataluña de 2006 dispone que: “Totes les persones tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures d’explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal.” Es muy evidente que la carencia de una vivienda digna, el sobreendeudamiento o la imposibilidad de acceso a suministros básicos son situaciones de maltrato, así pues el Estatuto protege el derecho de los ciudadanos en relación al acceso a la vivienda y determina la responsabilidad de la administración a satisfacerlo a través del artículo 26: “Les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual

⁶⁰ El artículo 18 dice en relación a las responsabilidades públicas : “1. L’Administració de la Generalitat, els municipis i els altres ens locals de Catalunya són les administracions competents en matèria d’acollida i integració, d’acord amb el que determina aquest títol i, si escau, la legislació sobre règim local. 2. Les polítiques d’acollida desenvolupades per les diverses administracions públiques de Catalunya s’han d’emmarcar dins les polítiques de ciutadania i immigració.”

⁶¹ El artículo 21.1 define las competencias de los entes locales en la prestación del servicio de primera acogida y dice: “. Els ens locals poden. Els municipis, com a mínim, tenen les següents competències amb relació al servei de primera acollida de les persones a què fa referència l’article 7.1 que estiguin empadronades en el municipi: a) Els municipis amb una població igual o superior a vint mil habitants han de prestar el servei de primera acollida a les persones empadronades, tant si són estrangeres immigrades com retornades) Els municipis amb una població inferior a vint mil habitants poden prestar el servei de primera acollida, sempre que compleixin els requisits determinats per reglament. c) Els ens supramunicipals poden prestar el servei de primera acollida per delegació o encàrrec de gestió o establir programes d’assistència i cooperació als municipis amb relació a aquest servei. d) Els municipis poden prestar el servei de primera acollida per mitjà de la Generalitat, dels ens supramunicipals i amb les fórmules de col·laboració a què fan referència els apartats 2 i 3 de l’article 14.”

⁶² En el apartado 2 del artículo 21, se determinan otras competencias que pueden asumir los municipios son: “a) Fomentar les polítiques necessàries i prestar els serveis necessaris per a garantir la cohesió social de la població i l’acollida i la integració dels estrangers immigrants, els sol·licitants d’asil, els refugiats, els apàtrides i els retornats. b) Coordinar l’activitat de les entitats públiques i privades que, en llur àmbit competencial, tenen responsabilitats d’acollida i integració, per mitjà de mecanismes de foment de la participació o altres que es considerin adequats. c) Participar en l’elaboració dels plans i els programes a què es refereix la lletra a de l’article 22.1. d) Promoure la participació dels immigrants i dels retornats.”

cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis.”

La crisis económica de 2008 ha tenido un impacto doloroso en lo que se refiere a la vivienda y a la posibilidad de hacer frente a los pagos de las facturas de los suministros básicos. El estallido de la burbuja inmobiliaria fue precisamente una de las causas de la crisis que afectó directamente al acceso a la vivienda. Los cambios sociales han provocado la aparición de nuevas necesidades sociales y la intensificación de otras ya existentes y una afectación directa a los derechos sociales. La crisis supuso un gran incremento del paro que comportaba situaciones de sobreendeudamiento hipotecario y en consecuencia las ejecuciones hipotecarias y los desahucios, los endeudamientos con las entidades financieras, las dificultades para afrontar los pagos de los alquileres, las dificultades para pagar las facturas de los suministros básicos como el agua o la electricidad, dibujan un escenario como ya hemos dicho al principio, de emergencia social. Es en este escenario de pobreza energética y emergencia habitacional que el Parlamento de Cataluña aborda el problema con la promulgación de algunas leyes que intentan paliarla, destacaremos dos por las implicaciones que tienen en relación al papel que los confieren a los entes locales.

Precisamente la Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, responde directamente a la situación descrita y determina un conjunto de medidas que tienen por objetivo evitar los desahucios y la pobreza energética. Haremos ahora un repaso de los artículos que atribuyen responsabilidad a la administración local en esta materia.

En relación a las Medidas para evitar los desahucios que puedan producir una situación de carencia de vivienda se regulan a través del artículo 5. Las administraciones locales tienen que garantizar el realojo de las familias víctimas de esta situación.⁶³ En este sentido el Observatorio DESC (2016, p. 7) en su Informe de julio de 2016, sobre la Emergencia habitacional y la

⁶³ El artículo 5.6 dice al respecto de las competencias locales: “*Les administracions públiques han de garantir en qualsevol cas el realotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que estiguin en procés d'ésser desnonades de llur habitatge habitual, per a poder fer efectiu el desnonament. El mecanisme de garantiment del realotjament l'ha d'acordar la Generalitat amb l'Administració local per als casos que les meses de valoració que regula la secció IV del Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, tramitin com a emergències econòmiques i socials.*”

pobreza energètica hace un análisis sobre la efectividad de la Ley y apunta que “L'enfocament de la norma proposava un canvi de paradigma pel que fa a la garantia de drets: l'article 5 i 6 establien que serien els grans tenidors d'habitatge i les companyies subministradores qui assumissin certes càrregues. Pel que fa al dret a l'habitatge, els desnonaments de gran tenidor s'aturarien fins la realització d'una oferta obligatòria de lloguer social. Aquestes ofertes havien de ser comunicades als municipis, els quals podrien sancionar en cas que no s'adeqüessin a la norma o bé no s'arribessin a realitzar”.

En Cataluña, la pobreza energética se ha definido como la incapacidad de un hogar para satisfacer el mínimo de servicios energéticos. Las medidas para evitar la pobreza energética determinan que las administraciones públicas, entre las que encontramos la administración local, tienen que garantizar el derecho a los suministros básicos,⁶⁴ también tienen que acordar con las compañías suministradoras que garanticen la concesión “d'ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc i d'exclusió residencial tal i com diu l'article 6.3”.⁶⁵ Las empresas suministradoras en aplicación del principio de precaución, antes de hacer un corte de subministració tendrán que:

“sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar, tal y cómo regula el artículo 6.4 de la Ley”.

En cuanto al abordaje de la pobreza energética a través de la Ley en opinión de Vallvé i Duesaigües (2016, p. 52): “Les mesures adoptades fins ara

⁶⁴ El artículo 6.1 de la Ley dice: “Les administracions públiques han de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, de gas i d'electricitat a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, d'acord amb l'article 5.10, mentre duri aquesta situació. En el cas del gas, el dret d'accés únicament es garanteix si l'edifici afectat disposa d'aquest tipus de subministrament.”

⁶⁵ El artículo 6.3 dice en relación a las compañías suministradoras: “Les administracions públiques han d'establir els acords o convenis necessaris amb les companyies de subministrament d'aigua potable, de gas i d'electricitat per a garantir que concedeixin ajuts a fons perdut a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial o els apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims.”

a nivell global de Catalunya han estat fonamentalment pal·liatives o correctives, més que no pas preventives”.

Resulta interesando el análisis que hace el Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña (2017, p. 12) en el Dictamen Vivienda y Trabajo Social elaborado por la Comisión de Servicios Sociales Básicos (SSB), sobre el despliegue de esta Ley. encuentra dificultades en su despliegue. Insiste en el papel fundamental de los entes locales a través de los SSB y considera que la Ley no ha resuelto adecuadamente la necesaria coordinación entre todos los que tienen competencias en su aplicación. El informe asegura que “És comú a tots els municipis l'increment exponencial de les demandes relacionades amb la problemàtica d'habitatge, així com la manca de protocols d'actuació entre els SSB i l'OH⁶⁶ en la majoria dels casos.” Hace un llamamiento a la necesidad de formación especializada de los profesionales y a la falta de concreción a tal respeto por parte de la Generalitat “Finalment encara no es té coneixement de com s'aplicarà la disposició 12 de la Llei 12/2016 en la qual s'insta a la Generalitat a dotar els SSB de professionals especialitzats en habitatge”. En relación al papel de los profesionales de los SSB, concretamente los trabajadores sociales, en el momento del lanzamiento proponen “Desvincular el treball social de l'acte judicial del llançament” (Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña, 2017, p. 18). El Dictamen también concluye que hay que mejorar los mecanismos de coordinación entre las OH municipales y los SSB, dado que en el caso de la pérdida de la vivienda, se demuestra que no siempre la comunicación se hace por la misma vía.

En relación a las propuestas del informe a las cuales ya nos hemos referido con anterioridad, creemos que resultan de especial interés no sólo por su aspecto propositivo sino porque evidencian las carencias de la Ley. A continuación enumeramos algunas:

Establir protocols amb els organismes de justícia, en els quals sigui necessària una valoració social, si es detecta una possible situació de risc davant d'un desnonament, abans d'assenyalar la data de llançament. Implementar programes de formació específica per garantir l'especialització d'aquesta figura professional per part dels organismes

⁶⁶ OH se refiere a Oficinas de Vivienda

competents en la prestació del servei (ajuntaments, consells comarcals i Generalitat). Dissenyar una formació específica per part del Col·legi de Treball Social de Catalunya per facilitar la consolidació de la figura professional del treball social especialitzat en habitatge (COLEGIO OFICIAL DE TRABAJO SOCIAL DE CATALUÑA, 2017, p. 18).

Vemos por lo tanto que la Ley está pensada para proteger a todas aquellas personas afectadas por la emergencia habitacional y la pobreza energética pero claramente se identifican algunos déficits que habrá que abordar.

El Gobierno catalán con el afán de mejorar la respuesta a las situaciones de riesgo de exclusión residencial continúa legislando y aprueba la Ley 4/2016, de 23 de diciembre de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social. Con la aprobación de este texto Las administraciones pueden expropiar el uso de los pisos vacíos de entidades financieras y grandes propietarios para darles uso social. También se amplía hasta 234 los municipios con alta demanda acreditada de vivienda social, donde se podrá aplicar el impuesto de pisos vacíos. Y las familias con casos de sobreendeutament debido a la vivienda pueden pedir una mediación para resolver la situación a las comisiones creadas con este objetivo.

3.7. Renta

Las rentas mínimas de inserción son concebidas como programas de protección contra la exclusión social, podemos decir que son la última red de protección de los colectivos más vulnerables. En 1990 se creó el Programa Interdepartamental de Renta Mínima de Inserción (PIRMI) que se fue modificando hasta la promulgación de la Ley 10/1997, que reconoce el derecho subjetivo a la renta mínima de inserción. La promulgación de esta Ley coincide con “la etapa revisionista” de los servicios sociales en Cataluña, como la denominan Pelegrí Viaña y Vila i Mancebo (2011, p. 134), que alcanza el periodo comprendido entre 1988 y 1999. Una etapa en la cual prolifera la aprobación de normativas que contribuyen al desarrollo del sistema de servicios sociales de Cataluña.

La Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, se fundamenta en los principios de igualdad, solidaridad y subsidiariedad, regula la renta mínima de inserción (RMI) y la define como un derecho de las

personas que tiene que garantizar el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública. Costa Cuberta (2011, p. 301-302) destaca que el hecho que la Ley reconoce la RMI como un derecho subjetivo y explica que “la RMI és el desenvolupament coordinat d'accions destinades a ajudar a les persones que no disposen de prou mitjans econòmics per atendre les necessitats essencials per viure mentre es preparen per a la inserció social i laboral”. La RMI supera el concepto de ayuda económica dado que va ligada a un plan individual de inserción y reinserción social y laboral (PIR). En este sentido Matulic Domandzic y Caïs Fontanella (2011, p. 452) coinciden en que no sólo tiene un objetivo de paliar las situaciones de los colectivos más vulnerables, sino que busca que tenga efectos “educatius, d'inserció social i preventius”.

La finalidad de la Ley se determina en el artículo 2: “La finalitat de la renda mínima d'inserció és prestar el suport adequat a totes les persones a qui els calgui per a atendre les necessitats bàsiques per a viure en la societat, amb els recursos convenients per a mantenir-se i per a afavorir-ne la inserció o la reinserció socials i laborals.” Para conseguir esta finalidad la RMI se dota de diferentes tipos de recursos que darán respuesta concreta a la diversidad de necesidades a las cuales se afrontan los ciudadanos en situación de pobreza y marginación.⁶⁷ La RMI irá siempre ligada a la elaboración de un plan individual de inserción social y laboral (PIR) y que supondrá una serie de compromisos por parte de las personas y/o familias que serán beneficiarias.⁶⁸

La RMI comporta la responsabilidad y colaboración esencial de los servicios sociales de atención primaria de los ayuntamientos y consejos

⁶⁷ El artículo 2 se concreta como lograr la finalidad de la RMI: “Per a assolir la seva finalitat, la renda mínima d'inserció es desenvolupa en prestacions i actuacions de serveis socials, salut, ensenyament, formació d'adults, prestacions econòmiques i accions de suport per ala integració social i laboral.”

⁶⁸ El artículo 9 de la Ley explica en que consiste el PIR: “Pla individual d'inserció i reinserció socials i laborals (PIR). 1. La renda mínima d'inserció es concedeix als sol·licitants, que poden ésser persones soles o formar part d'una unitat familiar, i s'aplica als destinataris mitjançant els plans individuals d'inserció i reinserció socials i laborals (PIR). 2. El projecte del PIR ha d'ésser elaborat amb criteris tècnics i professionals. Les persones destinatàries han de participar en la confecció del projecte, sempre que sigui possible. 3. El projecte del PIR ha de contenir el diagnòstic de la situació personal i familiar, i si escau, la comprovació dels mitjans econòmics de la unitat familiar, els objectius que s'han d'assolir amb la previsió temporal de durada, el mètode que s'ha de seguir, la periodicitat de la relació amb l'equip i la concreció de les accions que s'han de realitzar.”

comarcales,⁶⁹ de hecho la presentación de las solicitudes de los PIR va a cargo de los entes locales así como el seguimiento del Plan, la coordinación de las actuaciones y la evaluación de los cambios ligados a los compromisos adquiridos por los beneficiarios. La ley también otorga responsabilidades en el ámbito de la financiación de las administraciones locales en cuanto a las prestaciones de urgencia.⁷⁰ Comprobamos así una vez más que la administración local a través de los servicios sociales de atención primaria son los responsables del despliegue de mucha de la legislación social de la cual nos hemos ido dotando para la consolidación del Sistema de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública.

La aprobación de la Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, responde a la movilización de la ciudadanía, que se concretó en una iniciativa legislativa popular y que claramente aborda la necesidad de dar una respuesta más garantista a la situación de muchas personas afectadas duramente por el impacto de la crisis económica en Cataluña, que provocó un escenario de emergencia social y que ha movilizó a la ciudadanía para reclamar como derecho subjetivo esta prestación. Cosa que por otro lado ya hacía la Ley de la RMI tal y cómo hemos apuntado.

La reclamación de la RMI fue referendada de manera contundente por el Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña y así lo hacía constar a través de un comunicado oficial a su web. “Després d’haver fet el seguiment i la denúncia de les retallades aplicades a la Renda Mínima d’Inserció (RMI), i d’haver reflexionat profundament sobre l’actual paper d’aquesta prestació i sobre com afecta la seva residualitat a la intervenció des dels serveis socials bàsics (SSB), apostem per un canvi de model en les polítiques de garantia de rendes”.⁷¹ Es así como el colegio en representación de los profesionales que más se ven afectados en la gestión de las RMI, reivindican que los SSB tienen que estar dotados de instrumentos que faciliten el derecho de los ciudadanos a un mínimo vital digno. El concepto que tienen los profesionales

⁶⁹ La responsabilidad de los PIR es de los entes locales tal y cómo se explicita al artículo 10: “Els projectes dels PIR han d’ésser presentats pels ens locals al Departament de Benestar Social, el qual ha de fer els tràmits corresponents per a sotmetre’ls a la Comissió Interdepartamental de la Renda Mínima d’Inserció.”

⁷⁰ Sobre la responsabilidad de la financiación por parte de las administraciones locales el artículo 20.4 dice: “Les administracions locals s’han de fer càrrec de les prestacions d’urgència i rescabament que calguin a criteri dels equips d’atenció primària municipals i comarcals per a les persones ateses segons els respectius PIR.”

⁷¹

Veáis

a:

http://www.tscat.cat/node/775370/images/arxiu/manifest%20TSCAT%20x%20SetmanaDignitat%20RG C_ParlamentCiutada_28062014.pdf

del trabajo social es que debe tratarse de que esta renta responda de manera efectiva y real al ejercicio de un derecho subjetivo.

El preámbulo de la ley su apartado 1 explica en qué principios se inspira la ley y los fundamenta de la siguiente manera:

La renda garantida de ciutadania constitueix la manifestació de diversos principis: del principi d'igualtat entès com l'eliminació de qualsevol discriminació en l'accés a la prestació; del principi d'equitat, atès que el reconeixement i l'aplicació de la prestació es plantegen com a resposta a la situació de necessitat des d'un vessant de redistribució dels recursos i de discriminació positiva; del principi d'apoderament i autonomia de les persones en societat, entès com el conjunt de prestacions econòmiques i de serveis que les enforteixen i els permeten sortir de les situacions de pobresa i de necessitat, que haurien de ser sempre transitòries i no cronificades, i del principi d'universalitat, solidaritat i complementarietat, ja que se'n garanteix l'accés a totes les persones que reuneixen els requisits exigits, constitueix una manifestació de solidaritat i de justícia social i complementa els ingressos dels seus destinataris quan hi ha una situació de carència de mitjans. Igualment, respon al principi de subsidiarietat, ja que és una prestació que es reconeix quan no és possible accedir a altres mecanismes de protecció, ja sia perquè ha finalitzat la cobertura o perquè no han estat concedits.

El objeto de la Ley es precisamente regular la renta garantizada de ciudadanía con el propósito de asegurar la dignidad de las personas y de sus familias cuando se encuentran en situaciones de pobreza para mejorar su calidad de vida y promover su autodeterminación.⁷²

La renta garantizada de ciudadanía se define como “una prestación social de carácter económico de percepción periódica que es configura com una prestació garantida de dret subjectiu i que té com a finalitat desenvolupar la promoció de la persona i el seu apoderament i superar les condicions que l'han dut a necessitar aquesta prestació” Tal y cómo dice el artículo 2 de la

⁷² El objeto de la ley se determina al artículo 1 y dice: “L'objecte d'aquesta llei és regular la renda garantida de ciutadania establerta per l'article 24.3 de l'Estatut d'autonomia amb la finalitat d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa, per tal de promoure llur autonomia i participació activa en la societat.”

Ley. El derecho subjetivo vuelve a aparecer cuando hablamos de prestaciones del mismo modo que lo hemos podido comprobar con otros servicios o prestaciones que se gestionan desde los servicios sociales.

Podemos distinguir dos tipos de prestaciones:⁷³ la garantizada, no condicionada y la complementaria de activación social, condicionada a un compromiso adquirido por parte del beneficiario y que supondrá trabajar para superar la situación que motiva el derecho a la prestación.

En relación a la competencia de los entes locales, la Ley explicita que las administraciones competentes tienen atribuidas funciones diferentes; el artículo 2.1 dice:

L'Administració de la Generalitat és la responsable de la resolució del dret a la prestació econòmica de la renda garantida de ciutadania. Poden participar en la tramitació, la gestió, l'execució i el seguiment dels plans d'inserció laboral i inclusió social les administracions locals i les entitats del tercer sector, degudament acreditades, d'acord amb el que s'estableixi per reglament.

5. Conclusiones

Este artículo ha querido aproximarse al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en la Cataluña de la postcrisi, a través del modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local.

Partimos de la tesis que los derechos humanos y más concretamente los derechos sociales son el marco de referencia de los servicios sociales. Atribuimos un carácter prestacional exigible a los derechos sociales, en coherencia a las necesidades sociales, lo que lleva a poder afirmar que el derecho a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social.

Hemos podido comprobar a lo largo del estudio que el acceso a los servicios sociales es un derecho universal recogido a la legislación tanto constitucional, como estatutaria y específica en la materia que nos ocupa.

⁷³ A la renta garantizada de ciudadanía distinguimos diferentes tipos de prestaciones que venden reguladas al artículo 2: *“La renda garantida de ciutadania és un dret subjectiu, en els termes que estableix la llei, que consta de dues prestacions econòmiques: a) Una prestació garantida, no condicionada, subjecta als requisits que estableix aquesta llei. b) Una prestació complementària d'activació i inserció, condicionada al compromís d'elaborar, i, si s'escau, seguir, un pla d'inclusió social o d'inserció laboral, el qual té la finalitat de superar les condicions que han dut a necessitar la prestació i, per tant, deixar la renda garantida de ciutadania”*.

Por lo tanto hemos observado como las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han acabado consolidando como un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales.

Hemos asistido a una transformación del sistema de protección que se expresa claramente a través de todos los cambios legislativos, incluso con la aprobación de la ley sobre autonomía y dependencia del 2006. Todos estos cambios legislativos han acabado con el reconocimiento del derecho subjetivo, un derecho se convierte en exigible, a los servicios sociales y por lo tanto hemos visto cómo se ha configurado y ha mejorado y se ha consolidado el sistema público de servicios sociales.

Hay que subrayar que nuestro sistema público de servicios sociales ha ido mejorándose, completándose y complementándose con otros sistemas como el de salud. Ha ido en definitiva perfeccionando los servicios sociales en busca del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de todas las personas.

Podemos definir diferentes momentos en cuanto a la construcción del sistema de servicios sociales hasta la postcrisi en Cataluña. Algunos momentos históricos para la construcción del sistema están relacionados con:

- a) La aprobación de la Constitución de 1978
- b) El restablecimiento de la Generalitat de Cataluña que bajo la presidencia de Tarradellas incluye la materia de la asistencia y los servicios sociales entre sus atribuciones y que propició la transformación de las antiguas formas asistenciales en los nuevos servicios sociales.
- c) Los traspasos de competencias a la Generalitat de Cataluña con la aprobación del Estatuto del 79, otorgando la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales.
- d) La creación del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS) a través de la aprobación de la Ley 12/1983, de administración institucional de la sanidad y de la asistencia y los servicios sociales de Cataluña.
- e) La Primera ley de servicios sociales de 1985, que establece de los fundamentos de la política global e integrada de servicios sociales.
- f) Ley 4/1994, de 20 de abril de administración institucional, de descentralización, de desconcentración y de coordinación del sistema

catalán de servicios sociales, creará el marco institucional y funcional que tiene que facilitar el despliegue del Sistema Catalán de Servicios Sociales, el derecho de los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública.

g) Decreto 27/2003, del 21 de enero de la atención social primaria, establece las condiciones mínimas exigibles en todos los servicios sociales de atención primaria del Sistema Catalán de Servicios Sociales, para garantizar la calidad de los servicios, la equidad en cuanto al acceso y el equilibrio territorial.

h) Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, tiene un impacto en el Sistema Catalán de Servicios Sociales. Regula las prestaciones sociales de carácter económico que se enmarcan en el ordenamiento jurídico aplicable a las prestaciones económicas de asistencia social.

y) La Ley 12/2007, de 11 de octubre de servicios sociales, establece el ordenamiento de los servicios sociales con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso. Determina los derechos garantizados para todos los ciudadanos en materia de bienestar social. Establece también las responsabilidades de las administraciones públicas con obligación de prestar los servicios.

Todas estas leyes contribuyen a construir el Sistema Catalán de Servicios Sociales, y tienen un carácter general pero otros de ámbito sectorial ayudan a completarlo e incluso algunas podemos decir que son el resultado de la conciencia y la movilización social fruto de los efectos de la crisis. Por ámbitos y orden cronológico hacemos una relación de las que impactan en el mundo local de manera especial y nos centramos en las aportaciones que hacen al sistema:

a) Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, marca el comienzo de una nueva etapa en el desarrollo de los servicios sociales en España y por supuesto en Cataluña. Por primera vez la atención a la dependencia acontece se convierte en un derecho ciudadano.

b) Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y adolescencia (LDOIA), dotó en Cataluña de un marco jurídico que incorpora una visión integral y supone una transformación significativa del sistema de protección.

c) Ley 13/1982, de 7 de abril de integración social de los minusválidos (LISMI). Se constituye como el eje central de las políticas activas a favor de las personas con discapacidad que se habían promovido hasta el momento.

d) Ley 5/2008, del 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Avanza en garantías respecto al derecho básico de las mujeres a vivir sin ningún tipo de manifestación de esta violencia. Crea la Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres que sufren violencia machista, integrada por un conjunto de servicios públicos dirigidos a la atención, asistencia, la protección y la recuperación en estos tipos de situaciones.

e) Ley 17/2015, del 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Reconoce la necesidad de intensificar el debate en este ámbito de intervención de los servicios sociales y da respuesta desde la implementación de políticas sociales reales y efectivas.

f) Ley 10/2010, del 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña, supone dar estricto cumplimiento al Estatuto de Cataluña de 2006 que ya recoge en su artículo 18 cuáles son las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración.

g) Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, responde directamente a la situación descrita y determina un conjunto de medidas que tienen por objetivo evitar los desahucios y la pobreza energética.

h) Ley 4/2016, de 23 de diciembre de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social. Las administraciones pueden expropiar el uso de los pisos vacíos de entidades financieras y grandes propietarios para darles uso social.

y) Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, (PIRMI) destaca el hecho que la Ley reconoce la Renta Mínima de Inserción como un derecho subjetivo.

j) Ley 14/2017, del 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, responde a la movilización de la ciudadana, que se concretó en una iniciativa legislativa popular y que claramente aborda la necesidad de dar una respuesta más garantista a la situación de muchas personas afectadas duramente por el impacto de la crisis económica en Cataluña, que provocó

un escenario de emergencia social y que ha movilizó a la ciudadanía para reclamar como derecho subjetivo esta prestación.

La crisis y sus efectos han estado presentes durante todo el estudio de manera transversal, dado que esta ha tenido un impacto en la forma de relacionarse las personas con el sistema de servicios sociales, con la aparición de nuevas necesidades, con la promulgación de leyes que fruto de la movilización y la de la conciencia social y política han intentado generar instrumentos jurídicos, técnicos y sociales para mitigar las situaciones de exclusión social, que no superar. La crisis económica y financiera que empezó en 2007 y que no podemos decir con rotundidad que haya sido superada; cuanto menos porque algunas de las consecuencias a nivel social resultan irreversibles para una parte muy importante de nuestra sociedad; ha tenido impacto no sólo en España y Cataluña, sino también a nivel europeo. Uno de los efectos más graves ha sido la pérdida de puestos de trabajo y el paro, que llegó a cotas nunca imaginadas. Se hace evidente que la reducción de la ocupación y el aumento exponencial del paro ha comportado una grave depresión económica, elevando el riesgo de pobreza y de exclusión social para una parte muy importante de nuestra sociedad. Si a todo esto le sumamos que España era uno de los países que menos destinaba al gasto público social de toda Europa, comporta que las consecuencias para los colectivos más vulnerables haya podido resultar devastadoras. Este déficit de nuestras políticas de protección contra la pobreza en comparación a otros países europeos, ha hecho que la cobertura universal pretendida por el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para abordar el incremento de las demandas sociales, fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían.

¿Cuál es la administración con responsabilidades en materia de servicios sociales que ha resultado más tensionada por la situación de la crisis económica? sin duda los entes locales, dado que son los encargados de atender desde la proximidad las necesidades de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad tocan de pleno a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en cuanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos y para aquellos que superan los 50.000 habitantes también en el ámbito de los servicios sociales especializados. Las necesidades y en consecuencia las demandas se incrementaban de manera exponencial pero no así las prestaciones, sea en forma de servicios, de prestaciones

económicas o tecnológicas, que habían crecido e innovado a través de la Cartera de Servicios Sociales, pero que en muchos casos no han resultado suficientes para resolver las situaciones a las que se enfrentaban y se han visto desbordados por falta de recursos y por falta de disponibilidad de los mismos. Todo esto ha configurado una nueva realidad social y no se ha podido evitar el crecimiento de la pobreza ni de las situaciones de riesgo y de exclusión social.

En conclusión podemos asegurar que las administraciones locales son las que soportan la mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, dado que tienen muchas directamente asignadas como responsables de los servicios sociales básicos, definidos claramente en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios sociales especializados a petición propia o delegadas por la Generalitat de Cataluña. Ahora bien las circunstancias económicas, sociales y la organización territorial hace que habitualment aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos.

Sin duda el sistema es perfectible, y la crisis no ha ayudado a mejorar la situación, he ahí uno de los grandes retos de finales de la casi consumida segunda década del siglo XXI, adaptar el sistema a las nuevas realidades. Para ser más concretos y después del análisis del sistema a través de sus instrumentos legales apuntamos algunas cuestiones que habrá que poner a debate si queremos avanzar y hacer los ajustes necesarios para mejorarlo:

1. Revisar la Ley de servicios sociales del 2007 y hacer los cambios oportunos para se adapte a la nueva realidad de las personas y del mundo local en concreto.
2. Revisar las competencias en materia de servicios sociales de los entes locales y dotarlos de mejor y mayor financiación, así como de los instrumentos necesarios para garantizar servicios de calidad.
3. Perfeccionar los mecanismos de coordinación del propio sistema de servicios sociales, así como con otros sistemas con los que entran en contacto o incluso colisionan.
4. Liberar de la imagen de los SSB de meros expendedores de recursos o de tramitadors de solicitudes.

5. Recuperar el trabajo de prevención y trabajo comunitario como un instrumento de cohesión social, a nivel de servicios sociales de base y de servicios sociales especializados.

6. Volver a poner en el centro de la acción social del sistema de servicios sociales a la persona y mejorar los mecanismos de participación real de los usuarios.

Referencias

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Els serveis socials bàsics i especialitzats com a foment de drets i prestacions. In: AGUADO i CUDOLÀ, Vicenç. **El sistema de serveis socials a Catalunya**. Garantir drets, prestar serveis. Institut d'Estudis Autònoms: Barcelona, 2008. p. 111-131.

ANLEU-HERNÁNDEZ, Claudia Maria. La aplicació de la perspectiva resiliente en el treball social con inmigrantes latinoamericanos en Tarragona. Una mirada crítica. *Pedagogia i Treball Social*. **Revista de Ciències Socials Aplicades**, v. 6, n. 1, 2013, p. 44-69.

ALARCÓN ZWIRNMANN, Carlos. La intervenció amb la infància i l'adolescència en risc des dels Serveis Socials Bàsics. Experiència d'un municipi. **Revista de Treball Social**, n. 205, ago. 2015, p. 56-68.

BAYONA I ROCAMORA, Antoni. El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007. In: AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (Coord.). **El sistema de serveis socials a Catalunya**. Garantir drets, prestar serveis. Institut d'Estudis Catalans: Barcelona, 2008. p. 67-80.

BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo. La financiación de los servicios sociales. In: EZQUERRA HUERVA, Antonio (Coord.). **El marco jurídico de los servicios sociales en España**. Atelier: Barcelona, 2012. p. 121-144.

COL·LEGI OFICIAL DE TREBALL SOCIAL DE CATALUNYA. **Dictamen Habitatge i Treball Social**. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya: Barcelona, dez. 2017.

CORTÉS IZQUIERDO, Ferran. La potenciació del treball comunitari com a estratègia per reafirmar el compromís social del treball social. **Revista de Treball Social**, n. 203, dez. 2014. p. 23-35.

COSTA CUBERTA, Mercè. Els serveis socials i el seu finançament. In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (Ed.). **Els serveis socials a Catalunya**. Aportacions per al seu estudi. UdL-URV: Lleida-Tarragona, 2011. p. 295-315.

Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña

53

DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA, Fernando. Trabajo social y servicios sociales: confusiones y desconocimientos. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n. 4, 2001, p. 121-133.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles. La acción social de atención y protección de la infancia y la adolescència en Cataluña. In: EZQUERRA HUERVA, Antonio (Coord.). **El marco jurídico de los servicios sociales en España**. Atelier: Barcelona, 2012, p. 216-241.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 25-66, out./dez. 2018.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Àngel. **Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial**. CEDECS: Barcelona, 1996.

GARCÍA MORENO, Cristina. Dona: realitat, serveis i programes. In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (Ed.). **Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi**. UdL-URV, Lleida–Tarragona, 2011. p. 427-440.

GARRIDO CUENCA, Núria María. Servicios sociales y extranjería: un recorrido inconcluso en el camino hacia la universalización de las prestaciones sociales. In: EZQUERRA HUERVA, Antonio; et. al. (Coord.). **El marco jurídico de los servicios sociales en España**. Atelier: Barcelona, 2012, págs.191-241.

GINESTA REY, Mercè; et. al. (Coord.). Dictamen. Els Serveis Socials Bàsics (SSB) a la província de Barcelona. Situació actual i propostes de millora. Una mirada des dels Treball Social. **Monogràfic de Treball Social**, n. 13, out. 2017.

MATULIC DOMANDZIC, María Virginia; CAÏS FONTANELLA, Jordi. Les persones en situació de pobresa i d'exclusió social. In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (Ed.). **Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi**. UdL-URV: Lleida-Tarragona, 2011. p. 441-458.

MAYORAL SIMÓN, Joan. El sistema de protecció a la infància i l'adolescència de Catalunya Reflexions als cinc anys d'entrada en vigor de la Llei 14/ 2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (Segona part). **Revista de Treball Social**, 2015, n. 250, p. 28-42.

MERCADER UNGUÍA, Jesús R. La acción social a los discapacitados y a las personas en situación de dependencia. In: EZQUERRA HUERVA, Antonio (Coord.). **El marco jurídico de los servicios sociales en España**. Atelier: Barcelona, 2012. p. 289-326.

OBSERVATORI DESC. **Informe sobre emergència habitacional i pobresa energètica:** Una radiografia de Badalona, Barcelona, Girona, L'Hospitalet, Lleida, Mataró, Sabadell, Sant Cugat del Vallès, Reus, Santa Coloma de Gramenet, Tarragona, Terrassa. Barcelona, 2016.

PURROY I MONTULL, Magda. Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS). In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier. **Els serveis socials a Catalunya.** Aportacions per al seu estudi. UdL-URV: Lleida-Tarragona, 2011. p. 197-215.

SANTÀS GARCÍA, José Ignacio. Gestionar més per intervenir millor en serveis socials d'Atenció Social Primària. **Revista de Treball Social**, n. 213, ago. 2018, p. 25-40.

SUBIRATS HUMET, Joan; et. al. (Dir.) **Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social.** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Madrid, 2007.

TORNOS MAS, Joaquín. La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos. In: AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (Coord.). **El sistema de serveis socials a Catalunya.** Garantir drets, prestar serveis. Institut d'Estudis Catalans: Barcelona, 2008, p. 81-107.

TORRENS BONET, Ramona. L'atenció a les persones amb discapacitat. In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (Ed.). **Els serveis socials a Catalunya.** Aportacions per al seu estudi, UdL-URV, Tarragona – Lleida, 2011, págs. 375-393.

VALLVÉ I DUESAIGÜES, Xavier. Pobresa energètica. La qüestió conceptual. Pobresa, precarietat o vulnerabilitat energètica. El mesurament del fenomen. **Revista de Treball Social**, n. 209, dez. 2016, p. 42-56.

VILÀ I MANCEBO, Antoni. **Informe, tendencias de la nueva legislación de servicios sociales.** European Anti Poverty Network: Madrid, 2009.

VILÀ I MANCEBO, Antoni. **Serveis socials.** Aspectes històrics, institucions i legislatius. Editorial UOC: Barcelona, 2011.

VILÀ I MANCEBO, Antoni. Els serveis socials a les comunitats autònomes. In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier (Ed.). **Els serveis socials a Catalunya.** Aportacions per al seu estudi, UdL-URV: Lleida-Tarragona, 2011. p. 163-179.

VILÀ I MANCEBO, Antoni; PELEGRÍ VIAÑA, Xavier. El marc actual dels serveis socials a Catalunya. In: PELEGRÍ VIAÑA, Xavier. **Els serveis socials a Catalunya.** Aportacions per al seu estudi. UdL-URV: Lleida-Tarragona, 2011. p. 181-194.

ANNEX 3

ARTICLE DE LA *REVISTA SISTEMA*

SISTEMA 257

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

El sistema de servicios sociales
frente a la crisis económica y social
del Estado del Bienestar.

El modelo catalán de prestaciones
de atención a la persona

ENERO 2020

El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del Bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona

The social services system in the face of the economic and social crisis of the Welfare State. The Catalan model of care services for the person

Maria Victòria Forns i Fernández*
(Universitat Rovira i Virgili)**
mariavictoria.forns@urv.cat

RESUMEN

El Estado del Bienestar, que a España llega tardíamente, fue conferido para afrontar las desigualdades y la exclusión social que generaba la propia sociedad. Una sociedad gobernada entre el capitalismo neoliberal y el capitalismo social, que ha provocado no pocas tensiones y cambios en las estructuras sociales. Fruto de los cambios políticos y de las ideologías que subyacen en ellos hemos asistido a lo largo de los años a grandes transformaciones en el Estado del Bienestar; que ha tenido que afrontar también diversas crisis económicas, políticas y sociales; que lo han erosionado y han puesto en riesgo su pervivencia, así como la de uno de los pilares que lo conforman: los servicios sociales. Unos servicios sociales que han evitado una mayor fractura social de la cabía esperar de la recesión económica, que Europa afrontaba con políticas de reducción del gasto social.

Palabras clave: Estado del Bienestar, política social, servicios sociales, crisis.

ABSTRACT

The Welfare State, which arrived in Spain late, was conferred to address the inequalities and social exclusion generated by society itself. A society governed between neoliberal capitalism and social capitalism, which has caused not a few tensions and changes in social structures. As a result of the political changes and the ideologies that underlie them, over the years we have witnessed great transformations in the Welfare State, which has also had to face various economic, political and social crises that have eroded it and put its survival at risk, as well as that of one of its pillars: social services. These social services have prevented a greater social divide than could have been expected during the economic recession, which Europe was facing with policies to reduce social spending.

Key words: Welfare State, social policy, social services, crisis.

* Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Responsable de la Titulación de Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques y del Área de Investigación en Servicios Sociales de la Càtedra d'Inclusió Social de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora del Proyecto "Conseqüències del feminicidi en la violència de gènere: anàlisi de les necessitats de fills, filles i familiars per a noves propostes d'intervenció integral a Catalunya", del Institut Català de la Dona (Generalitat de Catalunya). E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat. Código ORCID 0000-0003-3938-8172.

** Este artículo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Antropología y Comunicación de la Universitat Rovira i Virgili.

Recibido: 10/09/2019
Aceptado: 15/12/2019

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se centra en el estudio del *Welfare State*, desde la perspectiva de los servicios de atención a la persona en materia social y su transformación debida precisamente a la crisis del Estado del Bienestar¹ que, para Navarro, se refiere a «aquellas intervenciones estatales dirigidas a promover el interés social y la calidad de vida de la población, a través de la implementación de políticas públicas en ámbitos como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social, entre otros»², abriéndose en los años cincuenta del siglo pasado en el seno de la sociedad capitalista y su economía de mercado, para transformarla en la «economía social de mercado».

El capitalismo como modelo había derribado y superado, según Llop, «las teóricas y débiles fronteras que delimitan a un sistema que, supuestamente, es meramente económico para ocupar un lugar destacado y supranacional, acercándose progresivamente a la globalidad, en la configuración, conformación y producción del ciudadano contemporáneo que el propio sistema necesita y en el que se personifican sus propios valores, sus criterios y su extendida racionalidad»³.

El nuevo paradigma de la economía social de mercado dio lugar para algunos a una suerte de capitalismo atemperado, que no obedece tan solo a la ley del beneficio económico; sino también a las necesidades básicas de la persona. Así, para Lalama y Bravo, se ha realizado «una revisión de la evolución de los sistemas económicos, hasta llegar al capitalismo y su variante», un modelo que ha venido en tildarse «capitalismo social», que persigue «la humanización del sistema, a que el empresario no sea depredador de la naturaleza, a que la actividad privada se desarrolle con respeto a la comunidad en general». Un sistema «donde debe priorizarse al ser humano sobre el capital»⁴.

Ahora bien, la tendencia contraria está adquiriendo cada más fuerza, la vuelta al «capitalismo neoliberal, conlleva aún mayores diferencias sociales, para López, «las aspiraciones a una democracia mejor que articule las diversas dimensiones de la vida social chocan con las tendencias exclusógenas que caracterizan al nuevo capitalismo informacional: genera riqueza, pero también genera nuevas jerarquizaciones, nuevas formas de desigualdad, y refuerza en parte las viejas formas de desigualdad y de pobreza preexistentes»⁵.

El mantenimiento del Estado del Bienestar en profunda revisión y en lucha constante contra el capitalismo neoliberal para subsistir, como ya se ha apuntado⁶, requiere «afrontar las causas estructurales de la desigualdad, y para ello es necesario actuar colectivamente. No basta una estrategia basada en la habilidad y racionalidad del sujeto individualmente considerado. Las nuevas y viejas formas de desigualdad y de exclusión social operan en un entorno caracterizado por la expansión de las nuevas tecnologías y la

¹ Vid. *in totum*, María Victòria Forn i Fernández, «La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña», 2019 (en prensa).

² Vicenç Navarro López, *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid, 2004, pág. 43.

³ Rubén Llop Ruíz, *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, n.º 1, otoño 2012, pág. 167.

⁴ Roma Lalama Franco, Andrés Bravo Lalama, «Capitalismo social: un vistazo a resultados macroeconómicos de Ecuador, Perú y Colombia», *Retos. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, n.º 13, vol. VII, 2017, págs. 101-102.

⁵ Antonio López Peláez, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 3 extraordinario, 2007, pág. 253.

⁶ Vid. Juan Francisco Martín Seco, *La farsa neoliberal*, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1995, págs. 85-100.

reestructuración del sistema de producción capitalista⁷. Y es que, para Heras, «*reforçar l'Estat del benestar també pot comportar un contrasentit, perquè, malgrat la voluntat política governamental i de la societat civil, el benestar no és un estat social o, si es vol, col·lectiu, assolit encara; per tant, més que reforçar-lo, en realitat, el que cal és gairebé fixar-ne les bases. Mentre que des de les posicions conservadores, teòricament i en mesures concretes, s'ha considerat que l'Estat del benestar ja està superat i que està en crisi*»⁸; lo que no es cierto puesto que «no es la acción de Estado de Bienestar lo que provoca los desequilibrios del sistema capitalista, sino que son las contradicciones del mercado y su producción los causantes de esos desequilibrios».

A pesar de todo ello, podemos afirmar con López, que «la acción social se erige de forma inequívoca como el cuarto pilar del Estado del Bienestar»⁹, si bien en continua adaptación que tenderá «siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad, a través de un modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local»¹⁰.

Así pues, trataremos de analizar los procesos que en las últimas décadas han conllevado la transformación del Estado del Bienestar y su repercusión en la configuración del sistema de servicios sociales en el contexto de las llamadas sociedades postindustriales, que para algunos autores ya han superado la crisis, pero la mayoría de ellos las sitúan aún inmersas, en una profunda crisis política, económica y social. Y es precisamente la situación de revisión constante a la que sometemos al Estado del Bienestar en un contexto de pugna entre el capitalismo neoliberal y el de carácter social que hace necesario su análisis. En primer lugar, se hace necesario introducirnos en los orígenes del Estado del Bienestar, los modelos europeos y los cambios que han experimentado. Con posterioridad, se examinará la realidad española y el retraso histórico de nuestro Estado del Bienestar. El impacto de la globalización y el futuro del Estado del Bienestar. Y, finalmente, el impacto de todo ello en el sistema de servicios sociales.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE SOCIEDAD AVANZADA: EL ESTADO DEL BIENESTAR

Debemos situar los inicios del Estado del Bienestar hacia finales del siglo XIX en la Alemania de Federico Guillermo II en proceso de industrialización, mediante el fomento estatal del desarrollo económico, que de la mano del Canciller Otto von Bismarck dotó al país de un sistema de protección social, a diferencia de Inglaterra, donde el proceso de industrialización responderá a los principios liberales y a la iniciativa privada. Se conceptualizaba así «*el Wohlfahrtssaar que va donar lloc el 1003 a un sistema de salut, el 1884 a un sistema d'assegurances d'accident i el 1889 a un sistema d'assegurança d'invalidesa i de vellesa. Aquests sistemes es mantindrien ja fins a l'establiment de l'Estat del benestar contemporani*»¹¹.

⁷ Antonio López Peláez, «Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal», *op. cit.*, pág. 269.

⁸ Pilar Heras Trías, «Reforçar l'Estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada», *Activitat Parlamentària*, n.º 14, enero, 2008, pág. 40.

⁹ Francisco Javier López Fernández, *Acción social en España*, Madrid, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), 2014, pág. 22.

¹⁰ Antonio López Peláez «Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 65, 2006, pág. 16.

¹¹ Josep Burgaya Riera, *L'Estat del Benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014, pág. 22.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

Para Morell, el hecho de que en Alemania, «*l'exercici del poder no se sustentés en l'existència d'una estructura parlamentària i que el procés d'industrialització fos diferent de l'anglès, determina que el desenvolupament de la política social en tots dos països seguís camins divergents*»¹². Ello explicará que «*l'assistència social –que determinats autors criticaran per trobar-la excessivament «paternalista»– estigui bàsicament dirigida als treballadors, no als indigents –aquells que queden fora del mercat de treball– com passa a Anglaterra, i tindrà com a objectiu principal evitar la conflictivitat laboral*»¹³. La existencia de una doble perspectiva en el tratamiento de los problemas sociales dará lugar a las dos grandes corrientes en política social, aunque a medida que avance el siglo XX estas se irán diluyendo: de un lado, el «modelo anglosajón» que halla su origen en el «derecho de los pobres» y «*s'orienta bàsicament cap a l'exercici de la 'caritat' envers aquelles persones que, per diferents motius, no s'incorporen al treball*», y de otro, el modelo centroeuropeo, cuyo paradigma es el alemán, que «*s'inclou dins un procés de millora de les condicions de vida dels treballadors a través de la legislació social i de la seguretat social*»¹⁴.

Así, para Moreno y Sarasa, «el modo de acumulación capitalista, en muchos casos de carácter violento, la índole fluctuante e irregular del desarrollo industrial, así como su desigual distribución territorial, provocó la acción 'compensatoria' por parte de algunos gobiernos de los estados-nación europeos y su priorización por las políticas de protección social. Estas medidas cimentaron la subsiguiente y progresiva implantación del Estado Asistencial, Estado Providencia, o en su más extendida denominación anglosajona, *Welfare State* o Estado del Bienestar»¹⁵. Y es que la política social que apliquen los gobiernos determinará un modelo de Estado del Bienestar que a lo largo de la historia ha sufrido profundas transformaciones y que explican desde su nacimiento, a su desarrollo, las diferentes crisis y su necesaria reformulación¹⁶.

Por tanto, los antecedentes del Estado del Bienestar en el siglo XX son anteriores al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, y sin estos adelantos sociales seguramente no se entendería lo que sucedió después, su institucionalización, que para Casilda, «tiene su principal sustento en las ideas y las políticas Keynesianas de intervención del Estado en la economía con objeto de estabilizarla, regulando el ciclo y redistribuyendo la renta»¹⁷ para superar la crisis del momento, mediante la expansión de las políticas sociales a más sectores de la población, hasta adquirir en muchas sociedades un carácter universal. Todo ello ha determinado la identificación del Estado del Bienestar con el periodo de la postguerra, puesto que fueron sus años dorados de máximo desarrollo, y con el Kesianismo, como pondría de manifiesto Navarro¹⁸.

El avance y el progreso del Estado del Bienestar es el resultado de una estructura política y social más intervencionista y la multiplicación de políticas de bienestar coincide con el aumento de la importancia del papel del Estado, como fenómenos de carácter general propios de este periodo. Berzosa afirma que fue «una conquista de los

¹² Antoni Morell Blanch, «Teories sobre l'estat del benestar», *Revista Papers*, n.º 50, 1996, pág. 233.

¹³ *Ibidem*, pág. 234.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 233-234.

¹⁵ Luís Moreno Fernández, Sebastià Sarasa Urdiola, «Génesis y desarrollo del Estado del bienestar en España», *Revista Internacional de Sociología*, n.º 6, 1993, pág. 28

¹⁶ Vid. David Anisi Alameda, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 15-46.

¹⁷ Ramón Casilda Bejar, «El Estado del Bienestar a discusión», en Ramón Casilda Bejar, José María Tortosa Blasco (ed.), *Pros y contras del Estado del Bienestar*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 17.

¹⁸ Vid. Vicenç Navarrol López, «El abandono del Keynesianismo por la Unión Europea», *Temas para el debate*, n.º 171, febrero 2009, págs. 40-43.

trabajadores, pero también respondió, precisamente por ello, a un intento por parte de los poderes políticos y económicos del capitalismo en dar concesiones a la clase obrera con el fin de evitar el triunfo de posiciones más radicales y revolucionarias que se oponían a este sistema económico. El miedo que se generó tras la revolución rusa contribuyó a ello¹⁹. Y quizás por lo mismo, según Navarro, el modelo de bienestar propiciaba, «una cohesividad social que facilitaba la productividad y el desarrollo económico. Según estos postulados teóricos, el Estado cumplía una función clave en el desarrollo económico, a través del gasto público que permitía estimular la demanda y alcanzar el pleno empleo»²⁰.

El Estado de Bienestar contemporáneo ha sido construido en base a tres ejes en pro de la atención a la persona: la seguridad social, que comporta el mantenimiento de los ingresos, mediante el acceso a las pensiones y los subsidios y la promoción de la salud, mediante el acceso a las prestaciones sanitarias; el desarrollo personal, mediante el derecho a la educación y el acceso a la cultura y el bienestar personal y la mitigación de la pobreza, mediante el acceso a los servicios sociales. El Estado de Bienestar «no acabó con muchos males que se derivan del funcionamiento del sistema capitalista, pero sí supuso un avance notable en distribución de renta, en la oportunidad que tuvieron las clases trabajadoras de acceder a bienes y servicios que habían tenido vedados en la historia anterior del capitalismo, lo que supuso mayores posibilidades de promoción económica y social para los trabajadores. La igualdad en derechos y oportunidades comenzó a hacerse una realidad, aunque siempre limitada por la naturaleza de desigualdad social y cultural que genera el capitalismo»²¹.

Este modelo de crecimiento económico se caracterizará por la mejora de las condiciones de vida de las capas sociales más necesitadas de la población, mediante la ampliación del abanico de servicios sociales a medida que más grupos de la población y más necesitados pueden ser beneficiarios. Así, para Muñoz de Bustillo se debe considerar a la hora de explicar el nacimiento del Estado del Bienestar «el impacto que la aparición de alternativas globales a la economía de mercado haya podido tener en la redefinición de los objetivos del Estado, con el propósito de limar los resultados menos atractivos derivados del funcionamiento del mercado y de ese modo aumentar su legitimación y, al mismo tiempo, conjurar el peligro de triunfo de alternativas revolucionarias»²².

El crecimiento del modelo de bienestar en el seno de la «economía de mercado» en los países desarrollados nos ha situado ante una gran contradicción: de un lado, tiene una gran capacidad para generar bienes y servicios que, a su vez, podrá redistribuir; y de otro lado, comporta grandes bolsas de pobreza y sobre todo desigualdad entre unos y otros ciudadanos. Si el capitalismo engendra un mayor Estado del Bienestar, es difícil que el capitalismo mismo solucione los problemas de financiación del gasto requerido. A pesar de ello, a menudo resulta que los ricos son más beneficiados por los programas de bienestar, aunque, sin duda, la desigualdad sería superior si no se aplicaran estas políticas que tienen como objetivo la mejora en las condiciones de vida de los más pobres.

¹⁹ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de enero de 2012.

²⁰ Vicenç Navarro López, *Neoliberalismo y Estado del Bienestar*, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 88.

²¹ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

²² Rafael Muñoz de Bustillo Llorente, *El Estado de Bienestar en el cambio del siglo*, Alianza editorial, Madrid, 2000, pág. 27.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

Es evidente la aparición de la crisis fiscal del Estado, derivada de un sistema capitalista que presenta una clara tendencia al crecimiento del gasto público más rápida que el crecimiento en medios disponibles para su financiación. Ciertamente, el proceso de intervención estatal en el contexto de la sociedad capitalista está lleno de contradicciones. En este contexto de incumplimiento del objetivo de plena ocupación, que debería garantizar el Estado del Bienestar, se hace necesario insistir en la mejor redistribución de los bienes, y hasta alcanzar esta meta se impone la universalización de las prestaciones que ayuden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos²³.

Los regímenes de bienestar de la Unión Europea se han configurado como mixtos desde sus inicios, se caracterizan por la combinación de las variables correspondientes a la producción y la distribución del bienestar como son el Estado, el mercado, el tercer sector y la familia, para Marbán y Rodríguez²⁴. Si bien de grados de desarrollo desigual entre los el norte y el sur, relacionados también a la fortaleza de su sistema político. Así, «fundamentalmente Francia, Alemania y los que integran el Benelux, y en su día Reino Unido, alcanzaron cotas de bienestar estimables. Entre los países del sur de Europa, Italia quedó rezagada, y no hubo tal Estado de bienestar en los que estaban dominados por dictaduras, como España, Grecia y Portugal»²⁵. Sin duda, ha sido en los países escandinavos en donde se ha conseguido un desarrollo del Estado del Bienestar ligado a un mayor avance en los derechos sociales²⁶.

De hecho, para muchos, «uno de los mayores logros alcanzados por el capitalismo en el siglo XX fue el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado de bienestar»²⁷. Ha sido en la Europa democrática de posguerra en donde se avanzó más en el desenvolvimiento de los derechos sociales». El Estado de Bienestar puso de manifiesto que «dentro del capitalismo fue posible combinar el crecimiento económico, el pleno empleo y una cohesión social»²⁸.

LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

En los sistemas de bienestar se hace necesario abordar la cuestión de los valores antes de definir cualquier modelo o teoría política que lo haya de sustentar. Las ciencias sociales debaten sobre los valores que se esconden tras los relatos que fundamentan las políticas sociales. Antes de definir las políticas sociales, deberemos conocer el papel que el Estado ha de asumir en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como el papel del mercado; en definitiva, el debate entre lo público y lo privado. Estas cuestiones previas al análisis de la política social del bienestar, necesariamente nos abocan a aproximarnos al sistema de valores y creencias que determinaran nuestra sociedad cuando deba enfrentarse al diseño de los pilares básicos del Estado del Bienestar: la sanidad, la seguridad social, la educación y los servicios sociales.

Es imprescindible debatir sobre el significado que se le atribuye a la política social,

²³ Vid. *Ibidem*, págs. 29-31.

²⁴ Vid. Vicente Marbán Gallego, Gregorio Rodríguez Cabrero, «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 71, 2013, pág. 62.

²⁵ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

²⁶ Vid. Claudio Olmos González, Rodrigo Silva Jerez, «El desarrollo del estado de bienestar en los países capitalistas avanzados», *Sociedad&Equidad*, n.º 1, enero, 2011, págs. 9-10.

²⁷ Vid. Juan Francisco Martín Seco, *op. Cit.*, págs. 65-84.

²⁸ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

Titmuss la entén com «los principios que gobiernan la actuación dirigida hacia unos fines dados»²⁹, así pues detrás de cualquier modelo de Estado del Bienestar subyace una orientación determinada de política social. Para Marshall, «el término 'política social' se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda»³⁰. El autor defiende la responsabilidad del Estado en la provisión de bienestar. El término bienestar ligado a la política social es también referido por Subirats y Gomà, que definen las políticas sociales como «instrumentos renovados de generación de bienestar colectivo en plena sociedad posindustrial»³¹.

La política social supone intervención y más aún, intervención pública en la que se ve implicado el Estado, para paliar los efectos de una sociedad que genera desigualdades entre sus ciudadanos. Cuyo fin ha de ser construir una nueva sociedad donde la justicia social, la equidad y el bienestar social se conviertan en derechos sociales garantizados para toda la comunidad, según Anisi³².

El Estado del Bienestar es definido por Zimmer y Toepler como el amplio abanico de actividades gubernamentales que persiguen influenciar en la sociedad y en la economía con el objeto de reducir las injusticias sociales y mejorar las oportunidades de participación en la vida social y política. Estos autores subrayan la igualdad como principio sustentador de su modelo³³.

El modelo keynesiano de bienestar es, para Adelantado y Gomà, un conjunto amplio y relevante de políticas públicas que implica, sobretudo, el desplazamiento de ciertas áreas del conflicto social a la esfera del Estado, de la intervención pública³⁴, apuesta por una intervención clara del Estado como generador del Bienestar, le otorga un papel determinante y protagonista. En el debate entre lo público y lo privado, claramente se define a favor de lo público como la forma más efectiva de garantizar el bienestar de los ciudadanos.

¿Todos los planteamientos de lo que es el Estado del Bienestar tienen como máxima la desaparición de la pobreza y la construcción de una sociedad igualitaria, donde todos los individuos puedan encontrar el pleno bienestar? En el momento en que nos acercamos a esta visión, podemos decir que nos envuelve la idea de un Estado del Bienestar que lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En todas las teorías y principios relacionados con la política social, los elementos fundamentales giran alrededor de los problemas de la justicia distributiva. Algunos autores

²⁹ Richard Morris Titmuss, *Política Social*, Barcelona, Barcelona, 1981, pág. 28.

³⁰ Thomas Humphrey Marshall, *Social Policy*, Hutchinson, Londres, 1956, pág. 9.

³¹ Joan Subirats Humet, Ricard Gomà Carmona, «Estado de Bienestar: nueva agenda para la innovación social», *INFORME 2000. Políticas sociales y Estado del Bienestar en España*, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2000, pág. 33.

³² David Anisi Alameda, *Creadores de escasez*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, págs. 47-70.

³³ Vid. Annette Zimmer, Stefan Toepler, «Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States», *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 26, n.º 3, 1996, págs. 167-194.

³⁴ Vid. José Adelantado Gimeno, Ricard Gomà Carmona, «El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos», en José Adelantado Gimeno, *Cambios en el Estado de Bienestar*, Icaria, Barcelona, 2000, págs. 64-72.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

como Titmuss³⁵ plantearon la provisión de servicios en función de las necesidades, de acuerdo con su valía, en función de sus méritos o en coherencia al trabajo desarrollado; pero en todos los planteamientos se hace más que evidente que es una cuestión relacionada con el tipo de sociedad y su voluntad para generar contextos más igualitarios. Y fue el primer autor en definir tres modelos de política social: el modelo residual, el modelo basado en el logro personal-resultado laboral y el modelo institucional redistributivo.

Según Picó³⁶, estos modelos se convertirán en la base para elaborar otros más actuales y adaptados a nuevas realidades y a los que podrán acogerse todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que en las últimas dos décadas, para Valls i Belzunegui, «se ha registrado un proceso de aumento de la desigualdad en las fuentes primarias de renta conjuntamente con otro de pérdida de capacidad redistributiva de la intervención pública mediante la política impositiva y de prestaciones sociales»³⁷.

En este sentido, los modelos propuestos por Esping-Andersen, se fundamentan en la «desmercadización», el ciudadano puede hallar su bienestar sin depender de las fuerzas del mercado. Así, «*as we survey international variations in social rights and welfare-state stratification, we will find qualitatively different arrangements between state, market, and the family*». Entre los modelos de Estado del Bienestar, este autor distingue el modelo liberal basado (Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón), el modelo conservador (Francia, Alemania, Italia) y el modelo socialdemócrata (Dinamarca, Holanda, Suecia...)³⁸.

En Europa, Del Pino y Lara distinguen actualmente cuatro modelos de Estado de Bienestar, que se diferencian básicamente por su nivel de protección social y por la implicación o no en la provisión de servicios del Estado o del sector privado³⁹: el modelo nórdico (Dinamarca, Noruega, Suecia, Islandia, Finlandia), caracterizado por una elevada protección social, en el que los servicios y prestaciones se garantizan a través del gasto público a través de cotizaciones y en el que la calidad de los servicios es muy elevada y el acceso es universal; el modelo continental (Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo) en el que la base de la protección descansa en la cotización de los trabajadores y sus empresas para cubrir las necesidades de los ciudadanos a través de un modelo basado en la contribución. Garantiza asimismo prestaciones no contributivas y subsidios des de una perspectiva del derecho subjetivo⁴⁰; el modelo anglosajón (Reino Unido, Irlanda), caracterizado por «prestaciones públicas homogéneas. Suele accederse a sus servicios y subsidios, de un carácter residual, tras la comprobación de los recursos económicos de los beneficiarios (*means tested*). Se asume que los ciudadanos comprarán

³⁵ Vid., Richard Morris Titmuss, *op. cit.*, págs. 27-40.

³⁶ Vid., Josep Picó López, «Modelos sobre el Estado del Bienestar. De la ideología a la práctica», en Ramon Casilda Bejar, José María Tortosa Blasco (ed.), *op. cit.*, págs. 43-46.

³⁷ Francesc Valls Fontayet, Ángel Gabriel Belzunegui Eraso, ¿Están desapareciendo las clases medias en España? Un análisis del impacto de la crisis sobre las rentas», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 37, pág. 53.

³⁸ Vid. Gosta Esping-Andersen, *The Tree Worlds of the Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990, págs. 26-29.

³⁹ Vid. Eloísa Del Pino Matute y María Josefa Rubio Lara, «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, Barcelona, Tecnos, 2013, págs. 23-26.

⁴⁰ Bruno Palier, «El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *op. cit.*, págs. 61-85.

en el mercado buena parte de sus servicios de bienestar»⁴¹. Es menos garantista que los anteriores, responsabilizando a los sujetos de la cobertura de sus necesidades y en el que las ayudas son más limitadas y los criterios de inclusión son rígidos y requieren de un compromiso por parte de los beneficiarios en la búsqueda activa de empleo y el modelo mediterráneo (España, Grecia, Italia, Portugal) a caballo entre el continental y el anglosajón en relación al papel del Estado como proveedor de servicios y prestaciones, y en el que la familia desempeña todavía un papel fundamental en la satisfacción de las necesidades⁴².

Así pues, podemos afirmar que el Estado del Bienestar ha sufrido sustanciales cambios a lo largo de las décadas que han supuesto dejación de funciones determinantes para la estabilidad económica y política. Tal vez deberíamos considerar algunos de estos cambios como los responsables de las limitaciones impuestas al Estado del Bienestar y que han entorpecido su pleno desarrollo y han reducido la protección social parcialmente. En los últimos años, y fruto de la crisis económica y social, hemos revertido algunas políticas hacia el supuestamente superado asistencialismo y la familia, el tercer sector y el mercado, que han ostentado un excesivo protagonismo como proveedores de servicios y ayudas que de otra manera hubieran correspondido al Estado.

Hemos visto cómo los discursos neoliberales se han reforzado limitando y restringiendo en algunos casos el acceso a los servicios y prestaciones a determinados colectivos, muchas veces bajo el argumento de la necesidad de reducir el gasto público para centrar los esfuerzos del Estado en la disminución de la deuda. Por tanto durante estos últimos tiempos una vez más el Estado del Bienestar ha demostrado su «incapacidad para acabar con la pobreza y lograr efectos redistributivos eficaces», según Rodríguez⁴³. Y es que «las sociedades democráticas no pueden renunciar a que sus estados protejan los derechos civiles, políticos y sociales. La razón es tanto moral como social. Los derechos son irrenunciables humanos. Pero, además, una sociedad que no los proteja será progresivamente más conflictiva e ineficiente»⁴⁴.

En lapidarias palabras de Anisi, «el mercado aceptó aquel pacto keynesiano, origen del Estado del Bienestar, por conveniencia y miedo. Desaparecida la conveniencia y ausente el miedo, terminó con tal esquema social»⁴⁵.

EL ADVENIMIENTO TARDÍO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

Las ideologías políticas en las que se fundamentan los Estados, sin duda, han tenido un papel determinante en la aparición y desarrollo del bienestar social⁴⁶. Los Estados de nuestro entorno europeo que «ya gozaban de una larga tradición democrática y con

⁴¹ Luís Moreno Fernández, «Estado del bienestar y «mallas de seguridad», *Documentos de trabajo (CSIC de Políticas comparadas)*, n.º 3, 2002, pág. 10.

⁴² Luís Moreno Fernández, Pau Vicent Marí-Klose, «Bienestar mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición», en Eloísa del Pino Matute, María Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*, págs. 126-146.

⁴³ Gregorio Rodríguez Cabrero, *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004, págs. 28-29.

⁴⁴ Josep Miralles Massanés, «El estado de bienestar, debates y perspectivas», en José Carlos Millán Calenti, *Políticas sociales, modelos de intervención y Estado de bienestar*, Instituto Gallego de Iniciativas Sociales y Sanitarias, A Coruña, 2005, pág. 393.

⁴⁵ David Anisi Alameda, *op. cit.*, pág. 138.

⁴⁶ *Vid. in totum*, Vicenç Navarro López, «El Estado del Bienestar en Catalunya y España», *FRC. Revista de Debat Polític*, n.º 2, 2001, págs. 1-10.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

unas estructuras económicas, políticas y sociales modernas, y con un Estado de Bienestar que trajo consigo importantes cotas de libertad, de seguridad y de cohesión social por el hecho de considerar a sus ciudadanos sujetos de derechos políticos, civiles y sociales⁴⁷.

El Estado español constituía en una anomalía dentro del contexto europeo, pues tras la Guerra Civil (1936-1939), la dictadura franquista se mantendrá casi cuatro décadas, con lo que «se incorporó tardíamente a la senda de la modernización y lo hizo con sus peculiaridades. La primera de ellas, y más importante, es el hecho de no ser una democracia y sus implicaciones en relación con las restricciones y ausencias de libertades y derechos», para Fernández y Andrés⁴⁸.

La Constitución de 1978 «supuso un reconocimiento y una salvaguarda de los derechos sociales y del concepto de ciudadanía, un punto de inflexión en la historia de España». El modelo español se vería desarrollado a partir de la década de los ochenta, especialmente con la llegada al Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que obtuvo la mayoría absoluta prácticamente hasta 1993. Mientras que «la mayor parte del resto de Europa occidental llevaba varias décadas de políticas públicas sociales, que se veían cuestionadas ya con la crisis de 1973, España comenzaba a construir con su incipiente democracia las bases del Estado de Bienestar». Hasta ese momento «las políticas públicas y la atención de las necesidades era de tipo asistencial y caritativo, sin abordar el origen, ni la causa de los problemas, y sin planteamientos de intervención integral⁴⁹.

Ahora bien, en contra se manifiesta Rodríguez, en el caso de España pasamos del «Estado Autoritario del Bienestar al Estado Democrático del Bienestar», en contra de una tesis ampliamente compartida de que en España «el Estado del Bienestar en España es fruto de la transición política, y que el sistema de protección social se desarrolla bajo los impulsos sociales y políticos de dicho período»⁵⁰. La teoría del origen predemocrático es compartida cada vez más, como por ejemplo por Fernández, para quien «la modernización y el cambio social español en cuanto a creación de su Estado de Bienestar no se ha producido de forma improvisada, sino que es el resultado de un proceso histórico que podemos acotarlo en un periodo aproximado de treinta y cinco años, aunque este proceso se haya acelerado a partir de los inicios de los años ochenta»⁵¹.

Ahora bien, la crisis económica y social de 2008 incidió con especial virulencia en los países del sur de Europa, entre ellos España, cuyo modelo de crecimiento económico cortoplacista se basaba en un empleo precario a merced de los vaivenes de la economía que a la vez socavaba las bases de los sistemas de protección social. En el caso del Estado español, según Navarro, Torres y Garzón, los puestos de trabajo generados en la época de crecimiento anterior a la crisis se centraron en la construcción y en los servicios no cualificados. Fueron empleos inestables, que tuvieron su exponente en la «burbuja inmobiliaria» (incremento excesivo e injustificado de los bienes inmuebles,

⁴⁷ Tomás Fernández García, «El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social», *Portularia*, n.º XII, extraordinario, 2012, pág. 4.

⁴⁸ Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, «Crisis y estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada», *Tendencias & Retos*, n.º 20, vol. 1, 2015, pág. 123.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Gregorio Rodríguez Cabrero, «Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en su perspectiva histórica», *Revista Política y Sociedad*, vol. 2, 1989, pág. 79.

⁵¹ Tomás Fernández García, *op. cit.*, pág. 4.

ocasionado generalmente por la especulación), y cuyo estallido se llevó por delante a buena parte de la economía española⁵².

EL RETRASO HISTÓRICO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

El Estado del Bienestar en España está poco desarrollado por detrás de la mediana de Europa. Gastamos menos de lo que nos pertenece por el nivel de desarrollo que tenemos. Lo que significa que podríamos invertir mucho más de lo que lo hacemos en prestación de servicios para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos españoles y catalanes⁵³.

La crisis sistémica de 2008 hará que España tome las «primeras medidas de contención y descenso del gasto público derivadas de la crisis, no llegaron hasta mayo de 2010, fundamentalmente debido a la presión de los organismos Internacionales (Unión Europea y Fondo Monetario Internacional), que ya habían comenzado a aplicar sus recetas de austeridad en otros países que habían caído profundamente en la crisis, por ejemplo, Grecia, Irlanda o Portugal»⁵⁴. Para Canales, «el exceso de presión fiscal y el déficit público con motivo del desmantelamiento, a veces justificado, pero otras veces injustificado, de parte del aparato del Estado del Bienestar, provocó en números ocasiones, no solo en España, sino en otros países, procesos de privatización, de venta de empresas públicas, etc.»⁵⁵.

En general, las políticas que aplican los gobiernos de los distintos colores políticos en la Unión Europea son un peligro para el Estado de Bienestar, pero, sin duda alguna, en España, lo son aún más. Según Berzosa, «con lo que se está haciendo las cosas no pueden ir si no a peor, como es que se está recortando en aquello que ha sido un progreso social. La ortodoxia contra el déficit que se sigue y sin políticas compensatorias para lograr el crecimiento económico y hacia los más afectados por la crisis hace temer lo peor»⁵⁶.

El sostén del sistema de bienestar español presenta una doble vertiente: la primera es la compatibilidad de las instituciones del bienestar y su forma de gestión y financiación, con los imperativos de desarrollo y crecimiento en una economía de mercado que presenta un nuevo atributo denominado globalización, caracterizado para disminuir sensiblemente los grados de libertad del sector público y, por lo tanto, su actuación discrecional y la segunda se limita a analizar flujos de entrada y salida de recursos, para concluir que el sistema está afectado por una insuficiencia financiera. La opinión de que, según Gilbert, López y Segado, «*that public investment is a cost rather than a benefit and the lack of trust in public authorities as a result of corruption and scandals have undermined the legitimacy of the welfare state and introduced an individualistic logic in which cooperation and responsibility play a secondary role*»⁵⁷.

Desde sus orígenes, «ha habido progresos indudables en la sanidad, educación, y

⁵² Vicenç Navarro López, Juan Torres López, Alberto Garzón Espinosa, *Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2011, págs. 37-61.

⁵³ Vid. Francisco Gilsanz Lorenzo (coord.), *VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España 2014*, Fundación FOESSA, Madrid, 2014.

⁵⁴ Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 126.

⁵⁵ José Manuel Canales Aliende, «Crisis del Estado de Bienestar y Administración Pública», en Manuel Herrera Gómez, Antonio Trinidad Requena, *op. cit.*, pág. 166.

⁵⁶ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

⁵⁷ Neil Gilbert, Antonio López Peláez, Sagrario Segado Sánchez-Cabezuelo, «What contributions can social work make in the 21st century? Perspectives from the USA and Spain», *Arbor. Ciencia Pensamiento y Cultura*, vol. 191-771, enero-febrero 2015, pág. 3.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

en el conjunto de las prestaciones sociales. Sin embargo, el Estado de bienestar español se encuentra subdesarrollado con relación a los países más avanzados de Europa». Sin duda, como apunta Berzosa, los «logros que un proceso histórico son indudables y más si se les compara de donde se viene, no obstante, tienen sus puntos negros al no haber avanzado más en los derechos sociales de lo que se ha hecho, cuando, además, se podía haber llevado a cabo con un sistema fiscal más justo, equitativo, y más combativo contra el fraude». Y es que «tal vez haya que decir adiós al Estado de bienestar si no se corrigen las actuaciones de política económica. Lo malo de España es que ya estamos diciendo a muchas cosas adiós sin haber alcanzado las cotas de los países de Europa. Es como un caramelo que se nos quita sin haberlo saboreado del todo»⁵⁸.

En España, «la situación es escandalosa, con un Estado del Bienestar tardío en su desarrollo y con diferencias significativas con los países más avanzados ha sufrido unos recortes que están deteriorando su funcionamiento». «Las bondades que aún existen son contrarrestadas con una realidad que muestra el mal uso de los recursos públicos, el despilfarro, el tráfico de influencias, el clientelismo, el favoritismo y la corrupción. El uso de cargos públicos y de representación para enriquecimientos ilícitos personales es grave. La quiebra moral y social que esto supone y el desprestigio de la política que se da entre gran parte de la ciudadanía está generando una gran fractura»⁵⁹.

Con rotundidad, Espantaleón concluye que «el Estado de Bienestar está en peligro. En el caso español, además, hay que tener cuidado con el concepto bienestar, pues hasta fechas muy recientes y no se puede decir que esté consolidado, no existía un Estado de Bienestar, sino más bien de malestar»⁶⁰.

EL DECLIVE DEL MODELO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR

En una situación caracterizada por el envejecimiento de la población, costes crecientes de los servicios como la salud, o los servicios sociales y por unas tasas de crecimiento reducidas, la posibilidad de supervivencia financiera del Estado del Bienestar pasaba por una redefinición de sus objetivos, de acuerdo con las nuevas necesidades existentes en los países economía desarrollada⁶¹. Ahora bien, el declive del modelo se encuentra en estrecha relación con los problemas de la economía a partir de los años setenta, derivados de la expansión del gasto estatal que se encuentra limitado por la producción del beneficio privado, y por lo tanto las dificultades que surgen para financiar el gasto social creciente. En particular, los vientos neoliberales propagaron «a través de los medios de comunicación social y a partir de los años ochenta del siglo pasado, la idea del obstáculo que representa para el desarrollo económico y social de la población el intervencionismo del Estado»⁶². El sustento ideológico vendrá con el retorno al pensamiento liberal de Hayek, enemigo frontal de Keynes, que «s'aferrava al concepte de l'economia clàssica de l'autoregulació del mercat i els efectes perversos de les interferències públiques», tal como señala Burgaya⁶³.

⁵⁸ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «Adiós al Estado del bienestar», *op. cit.*

⁵⁹ Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «El estado del malestar se impone sobre el estado del bienestar», *nuevatribuna.es*, 4 de mayo de 2015.

⁶⁰ Antonio, Espantaleón Peralta, *op. cit.*, págs. 134-135.

⁶¹ *Vid.* David Anisi Alameda, *op. cit.*, págs. 70-74.

⁶² Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, págs. 137.

⁶³ Josep Burgaya Riera, *L'Estat del Benestar i els seus detractors*, Octaedro, Barcelona, 2014, pág. 89.

EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR. EL MODELO CATALÁN DE PRESTACIONES DE ATENCIÓN A LA PERSONA

La crisis económica y social que se iniciará en 2008 supondrá un importante golpe a los fundamentos del sistema, sumiendo parte de las sociedades occidentales en una crisis sin precedentes. Según Fernández y Andrés, «ha sido una gran oportunidad para la adopción de medidas que atentan contra las políticas sociales, con unas medidas que se han tornado contrarias a la cohesión social y a la solidaridad, no respondiendo a las demandas y necesidades de la sociedad»⁶⁴.

Todo ello ha tenido, su origen ideológico precisamente en el declive crisis de la política económica keynesiana, que dio la luz al modelo de bienestar en pro de la corriente liberal que «ha sustituido al pensamiento keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento dominante en los medios académicos, políticos y económicos». El liberalismo puede resumirse en «el ajuste económico a partir de mecanismos de las denominadas fuerzas de mercado, reduciendo y/o replanteando la actuación del Estado, cuyo intervencionismo se considera desequilibrado en sí mismo»⁶⁵.

En su contra, entre otros muchos, Navarro ha tratado de desmontar las falacias ocultas de los éxitos y virtudes imputados a las corrientes neoliberales y neoconservadoras, que desvirtúan la realidad de las cosas⁶⁶. Así, para Berzosa, «se impone la visión neoliberal que propugna un Estado mínimo a la que se contraponen, eso sí, a la defensiva, la que pretende salvar los muebles, sobre todo los del Estado del Bienestar. Las tendencias neoliberales se han impuesto a escala de la economía mundial y aunque perviven políticas sociales estas se encuentran acorraladas ante una embestida de esta naturaleza»⁶⁷.

Ahora bien, la profunda transformación ideológica que conlleva va mucho más allá y afecta los fundamentos del sistema también en su esfera política, puesto que para muchos y entre ellos, Espantaleón, «el pensamiento neoliberal no es solo un pensamiento económico, es primordialmente un sistema político. Los acontecimientos en el mundo en los últimos años invalidan este planteamiento y ponen en primer plano la relevancia y la necesidad de la política para el sostenimiento de la democracia. Pues la ‘desaparición’ de la política, está creando una crisis de gobernabilidad sin precedentes en el mundo occidental»⁶⁸, que según Navarro, «está siendo interpretada por el pensamiento neoliberal como resultado de la excesiva expansión del Estado del Bienestar y de los derechos democráticos que ello comporta»⁶⁹. En opinión del mismo autor, «este dominio liberal pasará. Hoy las protestas en Europa están creciendo, y un número creciente de voces están cuestionando no Europa sino la manera como ésta se está construyendo. Creo que las fuerzas progresistas deben desarrollar planes de ruta para cambiar tal situación»⁷⁰.

EL FUTURO DEL ESTADO DEL BIENESTAR HACIA UNA CRISIS PERMANENTE EN MUTACIÓN

El Estado del Bienestar se encuentra en crisis. Los problemas que hoy en día tiene conducen a propuestas diferentes. Resulta necesario hacer propuestas factibles que con-

⁶⁴ Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, págs. 122.

⁶⁵ Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, pág. 129.

⁶⁶ *Vid.* Vicenç Navarro López, *op. cit.*, págs. 89 y ss.

⁶⁷ *Vid.* Carlos Berzosa Alonso-Martínez, «El estado del malestar se impone sobre el estado del bienestar», *op. cit.*

⁶⁸ Antonio Espantaleón Peralta, *op. cit.*, pág. 141.

⁶⁹ Vicenç Navarro López, *op. cit.*, pág. 99.

⁷⁰ Vicenç Navarro López, «¿ Cómo está evolucionando la situación en social de la Unión Europea », *Mediterráneo Económico*, n.º 12, 2007, pág. 21.

duzcan no solo al mantenimiento del que ya existe, sino a cambiar el actual orden económico y social. Sin embargo, ¿será posible un orden económico y social justo? Se hace necesario un orden económico-social capaz de dar respuestas adecuadas al desempleo, a la precariedad laboral, a la marginación y la desigual distribución de la renta.

El sector público sufre deficiencias, en muchos casos debido a las propias disfunciones que provoca la economía de mercado. Las sociedades contemporáneas sufren un desempleo masivo, un creciente proceso de dualización de la sociedad, y un aumento de la marginación que está afectando a considerables capas de la población. El desempleo, la ocupación precaria, una determinada depauperización que afecta a los niveles económicos más bajos, unas dificultades crecientes para integrar los inmigrantes, son algunas de las características que empiezan a tener en más o menos grado, los países desarrollados. La contribución a la integración social de los sistemas sociales se perfila como el argumento más importando a favor del mantenimiento del Estado del Bienestar.

El Estado no siempre, utiliza el sistema tributario con el fin de redistribuir la riqueza de manera equitativa, no tanto en un sentido positivo; sino más bien en un sentido negativo. Es decir, grava a las rentas medianas e incluso bajas, en beneficio de las más altas, y sobre todo de las grandes empresas y multinacionales. Las limitaciones para avanzar hacia la equidad vienen dadas por el papel que el Estado cumple en una economía de mercado, y que ha fomentado la reproducción del modelo de sociedad capitalista. La política de reducir el Estado, en palabras de Espantaleón, «tiene como objetivo realizar un constante arbitraje de éste a favor de los ingresos del capital en detrimento de los ingresos del trabajo. Los detractores del Estado del Bienestar defienden sus posiciones basándose en dos razones fundamentales. La primera de ellas, de orden económico, insiste en los problemas de sobrecarga producidos en la demanda económica y la segunda, de orden político, radicaría en los factores de ingobernabilidad que se derivan de esa sobrecarga impuesta al estado»⁷¹.

De todos modos, a pesar de las dificultades, se debe persistir en el camino de la redistribución de la renta en pro de la justicia social. Se debe evitar por todos los medios una economía de subvención, de tal forma que los ciudadanos pierdan la motivación en la búsqueda de su autodeterminación, evitando así la cronificación de situaciones de exclusión social⁷².

Hace falta reformar el Estado del Bienestar, para abordar con mayor éxito la reducción de las desigualdades, la mitigación de la pobreza y la realización de políticas de plena ocupación. Las restricciones presupuestarias que suponen un freno al Estado del Bienestar y que sobre todo generan problemas de financiación, pueden superarse si se produce una transformación en el gasto estatal. Una de las características que tendrá que conformar el Estado del Bienestar futuro tiene que ser necesariamente la solidaridad con el tercer mundo. Por lo tanto, los objetivos sociales tienen que ser prioritarios en la composición del gasto público como una forma de corregir los errores del mercado, tratar de favorecer las políticas redistributivas.

El Estado de Bienestar, según Fernández y Andrés, ha funcionado como modelo por exportar al resto del mundo desde Europa occidental, pero «atraviesa un momento de crisis que parece constituir un punto de inflexión. Las consecuencias de abandonar las políticas públicas y el gasto social se están observando en la actualidad: el incremento de la desigualdad, la reducción de oportunidades, la estigmatización de colectivos cada

⁷¹ Antonio Espantaleón Peralta, pág. 130.

⁷² Vid. David Fábregas i Guillén, *El Estado subvencionador contra el Estado del bienestar*, Ediciones Invisibles, Barcelona, 2012, págs. 282-298.

EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ESTADO DEL BIENESTAR. EL MODELO CATALÁN DE PRESTACIONES DE ATENCIÓN A LA PERSONA

vez más amplios, y que las políticas públicas sean únicamente de carácter paliativo y no preventivo, lo que nos devolvería prácticamente a los tiempos de la asistencia social y la caridad»⁷³.

Llegado a este punto, el mantenimiento del modelo de bienestar basado en los servicios sociales en el que la persona sea el centro de gravedad requiere de un firme compromiso social y en consecuencia político y económico. Así, para Burgaya, «*la pretensió d'anar cap a societats més equitatives també passa en aquest moments per la defensa dels serveis públics i les prestacions inherents a l'Estat de benestar. Una expressió de la voluntat ideològica i política inclusiva, enfront una economia i una política dominants que varen apostar, fa dècades, per l'individualisme i la disparitat social*»⁷⁴. En cualquier caso, para Rodríguez-Arana, la pervivencia del Estado del Bienestar para una visión más activa y menos providencialista de la ciudadanía. Así, manifiesta que «hoy en día, es cada vez más urgente recordar que concuerda con la dignidad humana el derecho a tomar parte activa en la vida pública y a contribuir al bien común, porque es una exigencia democrática y porque en un momento en que estamos en una situación de crisis del Estado de Bienestar, es necesario que los ciudadanos se despierten de ese sueño de que todo viene del Estado, porque ese sueño se acabó y es perentorio empezar a entrenarse en ese importante deporte de la participación»⁷⁵.

En cambio, Castells, propone una salida a la crisis del Estado del Bienestar, «se trata de pasar de la asistencia reparadora a la intervención estratégica. La recomposición histórica del Estado del Bienestar podría ser la constitución de un 'Estado del bien obrar'», en el marco de «la actual crisis del Estado-nación, el 'Estado del bien obrar' puede constituir una perspectiva estratégica para un Estado local capaz de articular la sociedad y la cultura de su territorio con la geometría de la economía global»⁷⁶.

EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN CATALUÑA COMO MANIFESTACIÓN GENUINA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Un marco de referencia indiscutible para el desarrollo del Estado del Bienestar en España y de su cuarto pilar, los servicios sociales, son los derechos sociales que, para Forns, constituyen «el punto de partida y el fundamento de la legislación de los servicios sociales y de sus actuaciones en relación a las personas»⁷⁷. Es por ello que se hace del todo necesario referirnos a su marco internacional y europeo y en qué medida los servicios sociales han supuesto un compromiso con los derechos humanos para los países occidentales y el mundo en general.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el marco de la Organización de Naciones Unidas, ratificada por España en 1977, dos años después de la muerte del dictador, afirma en el artículo 25 que «toda persona tiene derecho a un nivel

⁷³ Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 131.

⁷⁴ Josep Burgaya Riera, *op. cit.*, pág. 230.

⁷⁵ Jaime Francisco Rodríguez-Arana, «La crisis del Estado del Bienestar», *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, n.º 2, 2014, pág. 133.

⁷⁶ Manuel Castells Oliván, «El futuro del Estado del Bienestar en la Sociedad informacional», en Salvador Giner de San Julián, Sebastián Sarasa Urdiola, *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. 188-189.

⁷⁷ María Victòria Forns i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya» *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm 74, octubre-diciembre, 2018, pág. 30.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, su salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad». La importancia de este texto para la configuración de Estado del Bienestar deviene del hecho de que ya en 1948 se configuraban los «servicios sociales» como un derecho universal para todas las personas.

La Carta Social Europea de 1961 definirá a los servicios sociales como un derecho y los relacionará con el trabajo social y determinará los objetivos de bienestar y de desarrollo personal y social. La firma de este texto en el marco del Consejo de Europa «supuso el compromiso de dedicar los esfuerzos necesarios para conseguir mejorar la calidad de vida y la promoción del bienestar social de todos los pueblos tanto de realidad urbana como rural, buscando así un equilibrio territorial a través de instituciones y acciones adecuadas». Así pues, según Fornas, el bienestar colectivo forma parte de los intereses de Europa en relación a sus ciudadanos⁷⁸.

Finalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de 2007 recoge la panoplia de derechos fundamentales de la ciudadanía de la Unión Europea, incluyendo derechos civiles, políticos y sociales, así como los principios generales informadores de los ordenamientos jurídicos occidentales como la dignidad, la igualdad, la solidaridad, la ciudadanía, la justicia y la libertad. Y en lo que se refiere a los servicios sociales los incorpora en el artículo 34, en el que se establece que «la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad social y a los servicios sociales»⁷⁹.

Así pues, los textos fundamentales de ámbito internacional y europeo contienen los derechos sociales, en el marco de los derechos humanos, con el objeto de promover su consolidación en todos los ámbitos públicos y privados de los Estados firmantes. De ahí, que podamos vincular los derechos humanos y los derechos sociales con el desarrollo de los servicios sociales y con el papel que estos desempeñan en la construcción del Estado del Bienestar.

Los servicios sociales en España, que nacen como servicio público esencial «para garantizar a la persona un nivel de bienestar digno y suficiente, manteniendo el necesario equilibrio entre prestación y protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades del individuo en una sociedad globalizada y, a menudo, sobrepasada por la vorágine de los cambios políticos, organizativos, tecnológicos, sociales y, sobretudo, económicos»⁸⁰.

Así, en virtud de la condición de servicio público que los poderes públicos deben asegurar, se puede afirmar que el derecho de acceso a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social exigible por los ciudadanos, en justo cumplimiento de lo establecido por el orden jurídico europeo e internacional. Así, para Tornos y Galán, «surge una relación de derecho-obligación que puede hacerse efectiva por las vías jurídicas tradicionales. La Administración ya no puede optar, y debe conceder lo que el ciudadano le reclama de conformidad con la norma previa que ella misma ha

⁷⁸ María Victòria Fornas i Fernández, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos*, Lamego, 2019, pág. 346.

⁷⁹ María Victòria Fornas i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *op. cit.*, pág. 32.

⁸⁰ María Victòria Fornas i Fernández, «La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales», *op. cit.*, pág. 344.

aprobado»⁸¹. En palabras de López, «la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los Tribunales en caso d incumplimiento».⁸²

Las políticas sociales y el Estado del Bienestar condicionan de manera sustancial la consolidación del sistema de servicios sociales, así como el cumplimiento de sus funciones y el tipo de respuestas que darán a los problemas y necesidades de los ciudadanos, y de ello dependerá también la configuración de una sociedad de oportunidades y generadora de justicia social para todas las ciudadanas y ciudadanos. Aunque, en opinión de López, «en todos los modelos de Estado del Bienestar puede observarse cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legitima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar»⁸³.

En el caso de Cataluña, la construcción de un modelo de bienestar tiene su origen en la Ley 26/1985, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Cataluña, que supondrá la configuración de la prestación de servicios sociales como un derecho de la ciudadanía, superando así la mera beneficencia, pues hasta la fecha el sistema «no s'havia dotat d'una estructura de servies socials d'accés universal. Amb anterioritat a la Llei l'acció social es prestava des d'una concepció més benèfica a través de fundacions o entitats de voluntariat, i per suposat també des de les admsintracions; però les accions estaven poc coordinades»⁸⁴. Pero será la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, en substitución de la primitiva Ley de 1985, la que consolidará un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, que, según el artículo primero de la Ley, «regula y ordena el sistema de servicios sociales con el fin de garantizar el acceso universal al mismo para hacer efectiva la justicia social y promover el bienestar del conjunto de la población» de Cataluña y persigue el objetivo de crear un verdadero Sistema de Servicios Sociales en Cataluña y de convertir a los servicios sociales en el «*quart pilar de l'estat del benestar, al costat dels serveis i les prestacions de salut, d'educació i de la Seguretat Social*», para Relats⁸⁵.

La gestión de las políticas de servicios sociales durante los períodos de gobierno tripartito en Cataluña (2003-2006 y 2006-2010) era muy difícil de aislar de las accidentadas legislaturas, las crisis de gobierno y las elecciones anticipadas⁸⁶; pero a pesar de ello, el Parlamento de Cataluña la aprobó por unanimidad, después de una negociación política muy intensa y de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del tercer sector, que, según Brugué, «no sols n'ha millorat la legitimitat, sinó que ha generat un text més ric i un compromís major entre els actors socials i professionals que

⁸¹ Joaquín Tornos Mas, Alfredo Galán Galán, *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, enero, 20007, págs. 58-59.

⁸² Francisco López Menudo, «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica», en Antonio Ezquerro Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, 2012, pág. 33.

⁸³ Antonio López Peláez, *op. cit.*, pág. 17.

⁸⁴ Maria Victòria Forns i Fernández, «El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local», Atelier, Barcelona, 2018, pág. 72.

⁸⁵ Vicenç Relats i Casas, «La nova Llei de serveis socials: un model català d'atenció garantista i universal», *Activitat parlamentària*, n.º 14, 2007, pág. 59.

⁸⁶ Josep Adelantado Gimeno, «La política de Serveis Socials», *Societat Catalana*, n.º 6, 2007, pág. 279.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

l'hauran d'aplicar»⁸⁷.

La nueva Ley, que va más allá de la de 1985, ya hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, pero no incorporaba el principio de universalidad; en cambio, la vigente, avanza en el reconocimiento de derechos y entiende los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y, para Purroy, «*aposta per la seva universalització*»⁸⁸ y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales, en la senda de la mayoría de Estados europeos. Como señala Bayona, la Ley quiere «*assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la seva vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques, dret que, a banda del seu caràcter expansiu quant al seu contingut possible, es configura també com un accés amb caràcter universal als serveis socials sense exclusions*»⁸⁹. Este derecho de acceso universal no se limita sólo a aquellos ciudadanos con vecindad catalana o nacionalidad española; sino a todos los ciudadanos europeos y, es más, a todos aquellos que lo necesiten. De ahí, que se pueda afirmar que el derecho de acceso y la cobertura de las necesidades de la ciudadanía no se restringen sino todo lo contrario; puesto que la Ley tiene claramente un carácter expansivo e inclusivo.

La Ley se fundamenta en tres principios generales: la libertad, la igualdad y la solidaridad; y amplía los principios rectores respecto de la anterior incorporando la universalidad, el fomento de la cohesión social, la normalización, el respeto por los derechos de las personas, el fomento de la autonomía personal, la calidad de los servicios, entre otros⁹⁰. La voluntad política que expresa es la de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y la de procurar su máximo bienestar social.

Para esta Ley, los servicios sociales, según indica el preámbulo, constituyen «uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda». Asimismo, se hace hincapié en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos; en el sentido de que el centro del Sistema de Servicios Sociales es «la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respecto a su dignidad», como señala Fornas⁹¹, que debe ser atendido desde un servicio público de carácter universal⁹². Y, en consecuencia, establece las responsabilidades de las Administraciones públicas con obligación de prestar servicios sociales; configura el conjunto de recursos y equipamientos que conforman los servicios sociales gestionados por entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil.

⁸⁷ Joaquim Brugué i Torruella, «La participació ciutadana en l'elaboració de la Llei de serveis socials», *Activitat Parlamentària*, n.º 14, enero, 2008, pág. 79.

⁸⁸ Magda Purroy i Montull, «Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)», en Xavier Pelegrí Viaña, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida, Tarragona, 2011, pág. 200.

⁸⁹ Antoni Bayona Rocamora, «El sistema de serveis social en la Llei 12/2007», en Vicenç aguado i Cudolà (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2008, pág. 69.

⁹⁰ Vid. María Victòria Fornas i Fernández, *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, op. cit., págs. 82-83.

⁹¹ María Victòria Fornas i Fernández, «El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya», *Revista de Dret Administratiu & Constitucional*, n.º 74, 2018, octubre-diciembre, pág. 27.

⁹² Vid. Josep Adelantado Gimeno, op. cit., pág. 293.

Será a partir del desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de 2007 cuando se iniciará en Cataluña un periodo de profunda transformación y de consolidación de la Red de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública. Sin duda alguna, influirá decisivamente en este proceso la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 y, muy especialmente, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia que, para Anaut, ha impulsado «un cambio en el reconocimiento de derechos y el modelo de intervención pasando de ser asistencial a ser garantista»⁹³ y ha impulsado decisivamente «el reconocimiento y el ejercicio del derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales»⁹⁴ que, tanto dinerarias, como de servicios, se «configuran como derechos subjetivos en cuanto son exigibles por los ciudadanos en quienes concurren los requisitos establecidos por la Ley y su otorgamiento no depende de la discrecionalidad de la Administración que las haya de reconocer», según Alonso-Olea y Medina⁹⁵.

En este modelo, los entes locales suponen el primer nivel del Sistema de Servicios Sociales de atención a la persona de responsabilidad pública y constituyen los máximos garantes de la consecución de los principios de proximidad, descentralización y universalidad y se convertirán en las claves de bóveda del sistema de servicios sociales del Estado español y, en particular de Cataluña. En este marco, para Blanco, Gomà y Subirats, el municipalismo «se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar»⁹⁶.

El Sistema de Servicios Sociales es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del Bienestar, en el que han tenido un rol determinante los entes locales, como apunta Martínez-Alonso, «pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de Derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978»⁹⁷.

Si bien es cierto que los entes locales a pesar de la dura crisis han evitado la fractura social, no lo es menos que tal y como afirma Casado⁹⁸, la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las administraciones

⁹³ Sagrario Anaut Bravo (coord.), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2019, pág.11.

⁹⁴ *Ibidem*, pág. 179.

⁹⁵ Belén Alonso-Olea García, Sara Medina González, «Introducción», en Belén Alonso-Olea García, Sara Medina González, «Derecho de los Servicios públicos sociales, Civitas, Thomson Reuters, 4a. ed. Cizur Menor, junio, 2016, pág. 35.

⁹⁶ Ismael Blanco Fillola, Ricard Gomà Carmona, Joan Subirats Humet, «El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, n.º 20, noviembre, 2018, pág. 24.

⁹⁷ José Luís Martínez-Alonso Camps, «La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4.ª época, n.º 188, verano 2016, págs. 202-203.

⁹⁸ Vid. Lucía Casado Casado, «El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?», *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, n.º 2, 2019, pág. 12.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

públicas y, por lo tanto, también en las locales con la clara intención, para algunos, de reducir las competencias en materia de servicios sociales y relegarlas a las asistenciales, proyectando una imagen de meros expendedores de recursos.

Pero siendo España uno de los países de Europa que menos destina al gasto público en materia social y habiendo comprobado el efecto devastador de la crisis en la ciudadanía española, como aseguran Rodríguez y Fuentes, esta situación de penuria económica no habría tenido que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos sólo fundamentadas en paradigmas economicista y «no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa»⁹⁹.

Es precisamente el enfoque economicista el que toma el Estado a la hora de abordar los efectos de la crisis, con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta Ley impuso una reforma que laminaba las competencias de las administraciones locales, aquellas que juegan un papel estratégico en el desarrollo y consolidación del bienestar de los ciudadanos, por ser la administración más próxima y por habersele atribuido hasta aquel momento competencias en materia de servicios sociales básicos y también en algunos de carácter especializado. La reforma de un gobierno conservador que pretendía la recentralización del poder en manos del Estado, y reducía la autonomía de los entes locales y limitaba sus competencias propias en materia de servicios sociales a la asistencia social y a la evaluación e información de situaciones de necesidades sociales y a la atención en situación de riesgo o exclusión social, lo que supone una evidente regresión hacia el asistencialismo¹⁰⁰. Tantos esfuerzos para mejorar gradualmente el Sistema público de Servicios Sociales, complementándolo con otros sistemas de provisión social, como el de salud con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas en la búsqueda del bienestar social, y en tan poco tiempo, fruto de la crisis económica y de las estrategias del Estado, más interesado en reducir el déficit, que en distribuir mejor el gasto público, más interesado en recentralizar que en la preservación del sistema de protección social, pusieron en riesgo una vez más el Estado del Bienestar en España.

La crisis económica en un mundo globalizado ha provocado que la protección de los derechos sociales también entrara en crisis, puesto que para López, «pone de relieve la vigencia de fortísimas desigualdades a nivel global, que también demandan acciones colectivas comunitarias para hacerles frente, tanto presentando experiencias de acción colectiva comunitaria exitosas en otros lugares, como favoreciendo el uso de las nuevas tecnologías para crear comunidades que persiguen objetivos definidos»¹⁰¹. Un mundo globalizado que «lo es de mercados y capitales, pero no de personas y del trabajo. Esto es un hecho muy importante, cómo pueden controlar la globalización los Estados. De ahí la crisis del Estado, mientras la realidad es que el mercado y el trabajo es local, y las personas viven en lo local y, de ahí, la importancia del escalón local, y en particular del municipal», según Canales¹⁰².

⁹⁹ Marina Rodríguez Beas, Josep Ramon Fuentes i Gasó, «La organización territorial del Estatuto de 2006 y lo impacto de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en la interiorización del régimen local de Cataluña», en Fernando García Rubio (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, 2015, pág. 575.

¹⁰⁰ María Victòria Forn i Fernández, *op. cit.*, pág.141.

¹⁰¹ Antonio López Peláez, *op. cit.*, págs. 269-270.

¹⁰² José Manuel Canales Aliende, *op. cit.*, pág.162.

Global y local no van a ser antitéticos, sino van a ser complementarios, y de ahí que le municipio va a ser una alternativa, no sólo al Estado de Bienestar, sino también a la crisis del sistema representativo tradicional y al sistema de valores de la sociedad actual»¹⁰³.

Las limitaciones presupuestarias y las políticas de austeridad impuestas por la Unión Europea en los últimos años han obligado a algunos Estados, condicionados por una importante deuda pública, como España, a tomar medidas para reducir el gasto público¹⁰⁴, y según Gardini, a «reducir drásticamente el nivel de protección de muchos derechos sociales», lo que «ha conllevado un general redimensionamiento del Estado del Bienestar europeo»¹⁰⁵. Un modelo de bienestar que, en nuestro país, según Navarro, «incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población»¹⁰⁶. A pesar de ello, para Fantova, en todo caso, «no es equivalente el grado de desarrollo del sector económico de los servicios sociales o, en su seno, el del sistema público de servicios sociales, con el que tienen otros de los considerados académica o legislativamente como fundamentales para el bienestar, como, por ejemplo, los sectores económicos de los servicios de salud o educación o sus correspondientes sistemas públicos»¹⁰⁷.

En los últimos años, el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis ha tenido un impacto no solo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza, sino por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades/recursos. En este panorama, López comenta cómo la acción social, a través de la actuación de los servicios sociales ha intentado «no solo paliar las necesidades más urgentes de los ciudadanos, sino prevenir y tratar los mismos con la intención de corregir los posibles desequilibrios o desigualdades sociales que los puedan provocar en un futuro»¹⁰⁸. La atención integral y desarrollo de la persona va más allá por lo tanto de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo como estrategia clara de conseguir el bienestar social y familiar de la atención centrada en la persona en la que se basa de atención social. En opinión de Rodríguez, «la atención integral centrada en la persona es la que promueve las condiciones necesarias para la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y bienestar de la persona, partiendo de respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva»¹⁰⁹.

En este complejo marco político, económico y social del inicio del siglo XXI en el que la democracia del Estado social intenta mantenerse a flote, el sistema organizativo y competencial de servicios sociales de Cataluña ha mantenido su propia idiosincrasia a través de la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales en un escenario de postcrisis económica y social, de nuevo en una incipiente recesión; pero aún inmerso

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Lucía Casado Casado, *op. cit.*, pág. 4.

¹⁰⁵ Gianluca Gardini, «Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde lo ordenamiento italiano», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 9, 2018, pág. 94.

¹⁰⁶ Vicenç Navarro López, *op. cit.*, pág. 15.

¹⁰⁷ Fernando Fantova Azoaga, «Los agentes en la transformación de los servicios sociales», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, n.º 2, 2019, pág. 432.

¹⁰⁸ Francisco Javier López Fernández, *op. cit.*, pág. 60.

¹⁰⁹ Pilar Rodríguez Rodríguez, *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, n.º 1, Fundación Pilares para la Atención Personal, Madrid, 2013, pág. 74.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

en una profunda crisis política e institucional tras la reforma del régimen local español de 2013.

El modelo catalán de servicios sociales, que tiene por finalidad atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio, priorizando los colectivos más vulnerables, se ha visto claramente tensionado por los efectos de la crisis que han erosionado nuestro Estado del Bienestar. Si la respuesta del Estado ha sido la de privilegiar las medidas de restricción del gasto público sin considerar las consecuencias que estas podían provocar para el cuarto pilar del Estado del Bienestar como son los Servicios Sociales, la respuesta que se debiera de haber dado es la de incorporar el criterio de eficiencia sin poner en riesgo la calidad vida de las ciudadanas y los ciudadanos y contribuir más aún a conseguir mayores cuotas de bienestar. Redefiniendo así el modelo que a la vez persigue ser un paradigma de cohesión social y territorial, abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales y sus funciones, según Forn¹¹⁰.

CONCLUSIONES

El contexto de crisis económica que más que estacional ha devenido en casi permanente a lo largo de la historia reciente, no ha hecho más que poner en peligro una y otra vez la consolidación real del Estado del Bienestar. Si bien es cierto que desde Otto von Bismarck, en la Alemania del siglo XIX con su modelo de «protección social», hasta el modelo de Estado del Bienestar mediterráneo en el que se sitúa España, muchos han sido los esfuerzos que en Europa y en el Estado español se han hecho para construir un modelo que se adapte a nuestras necesidades sociales, políticas, económicas y culturales; mas no hemos conseguido construir un sistema de garantías eficaz y aunque el gasto público ha ido incrementándose, en lo que se refiere a la cobertura de las necesidades de los ciudadanos, el sistema no se ha desplegado en su plenitud, si por ello entendemos que todas las personas tengan asegurado un mínimo vital y que el sistema social sea equitativo, igualitario y desarrollado bajo los parámetros de la justicia social.

En este mismo sentido, para Fernández y Cabello «la creación y consolidación del Estado de bienestar ha sido uno de los grandes referentes en la lucha contra las desigualdades. Sus pilares, basados en la cohesión social, las políticas redistributivas y la solidaridad, han supuesto el acceso universal y gratuito a la sanidad y la educación, así como todo un entramado de servicios sociales que han atendido las necesidades básicas de las personas y de las familias, con equidad e igualdad de oportunidades como principios. Sin embargo, la crisis global está socavando los principios y pilares del Estado de bienestar, fenómeno que no es nuevo, porque desde la creación del modelo las corrientes ideológicas neoliberales lo han intentado erosionar. Actualmente las políticas sociales se encuentran cuestionadas y las medidas de recortes y ajustes que se están desarrollando en numerosos países europeos retroceden en los logros conquistados de las políticas públicas»¹¹¹.

Este déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza, junto con la injerencia del gobierno del Estado español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de las administraciones autonómicas y el celo excesivo del Estado por reducir el déficit y por ende el gasto público, han originado que la cobertura universal

¹¹⁰ Vid. María Victòria Forn i Fernández, *op. cit.*, págs. 97-102.

¹¹¹ Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 119.

que define el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública haya resultado insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades y de la intensificación de las que ya se conocían¹¹².

Una vez más, hemos de poner en duda la solidez de nuestro Estado del Bienestar, cuando todavía no disponemos de las políticas sociales adecuadas para favorecer el mínimo nivel de vida a todas las personas y con la posibilidad de desarrollarse en un mundo donde las desigualdades no existan. El neoliberalismo imperante en nuestra sociedad, que nos ha traído irremisiblemente a un capitalismo sin escrúpulos, no hace más que dificultar cualquier alternativa que suponga romper con las desigualdades sociales, puesto que es precisamente en la desigualdad y en un mundo de dos velocidades, en lo que se sustenta el modelo neoliberal y el sistema capitalista. Un sistema que pone en el centro el capital, cuando en un Estado del Bienestar avanzado pondríamos siempre a la persona y sus necesidades.

No podemos hacer otra cosa que una profunda crítica al sistema político-económico de nuestra sociedad, y a su funcionamiento contradictorio: este sistema que expulsa a una parte de la ciudadanía, para convertirla en personas en situación de marginación o exclusión social, es el mismo que debería desplegar las prestaciones y servicios para erradicarlas. Sin embargo, muy al contrario, este sistema sigue generando una vulnerabilidad que hace difícil que las personas que han quedado al margen puedan sobrevivir en un contexto competitivo para el que han podido desarrollar ni las habilidades, ni las competencias que les permitan articular sus propios recursos y los de la comunidad para conseguir dar respuesta a sus necesidades.

Nos hallamos ante el eterno debate sobre si las políticas sociales actuales integran, crean oportunidades o perpetúan y cronifican en muchos casos las situaciones de marginalidad. Como diría Goffman¹¹³, existe una gran relación entre el estigma y la política social, sobre todo cuando esta basa su abordaje de la marginación, desde las diferencias a través de sistemas de control social y no tanto a través de fórmulas rehabilitadoras e integradoras de los individuos. Esta visión ha resurgido con motivo de la crisis del 2008, situándonos de nuevo ante enfoques asistencialistas provocando por tanto una regresión en del Estado del Bienestar.

Si bien no podemos negar que el siglo XX nos deja una gran herencia, para Iglesias, el *Welfare State* constituye «la construcción política, económica social y cultural más importante de los últimos cien años. Sin embargo, debemos seguir avanzando para afrontar los nuevos retos y desafíos que despliega el naciente tercer milenio ante las sociedades avanzadas. Unas sociedades que exigen vivir una ‘vida buena’ en común, respetando las diferencias y las pluralidades de la forma de ser humanos. Esta es la principal demanda que la sociedad civil lanza al Estado de Bienestar para el siglo XXI»¹¹⁴.

Aunque la situación descrita es de un sistema de protección social deficitario, reconocemos los avances que se han conseguido y también los actores que han resultado del todo determinantes. Según Fernández y Andrés, «la contribución del Trabajo social al modelo de bienestar y más concretamente a la creación de los servicios sociales en la transición política, y posteriormente en la democracia, ha sido decisiva para su configuración, y ha estado muy vinculada a sus valores y principios: la libertad, la justicia social,

¹¹² Maria Victòria Forn i Fernández, *op. cit.*, pag. 145.

¹¹³ Vid. *in totum*, Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu ed., Madrid, 1963.

¹¹⁴ Julio Iglesias de Ussel, «Sociedad civil y Estado de Bienestar», en Herrera Gómez, Antonio Trinidad Requena, *op. cit.*, pág. 51.

MARÍA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

o la igualdad»¹¹⁵. Tanto es así que tampoco en la actualidad nadie pone en duda el papel que juega el cuarto pilar del Estado del Bienestar Social (los servicios sociales) y su contribución a la paz social, así como a la reducción de los efectos de la fractura social que la crisis ha traído con ella.

En un mundo donde las diferencias no existieran, sería imposible que unos pocos se enriquecieran a expensas de la mayoría. Es posible que no hayamos sabido encontrar una alternativa mejor o tal vez no hemos tenido en cuenta otros modelos que permiten realmente un desarrollo social y económico más equitativos y generadores de igualdad. Lo que está claro es que, sea como fuere, seguimos formando parte de este sistema y por tanto contribuimos a su reproducción.

Si algo positivo cabe subrayar en este contexto de crisis y de incremento exponencial de las necesidades y de respuesta insuficiente del sistema, es el cambio que se ha producido en la forma de relacionarse los ciudadanos con el sistema de protección social y en especial con los servicios sociales. El empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, de derechos subjetivos y por tanto exigibles y justiciables. Queda claro que el modelo es perfectible y que debemos abordar la segunda década del siglo XXI adaptando las políticas sociales a las nuevas necesidades y a las nuevas realidades. No hay que acomplejarse ante la necesidad de poner en debate cuestiones fundamentales como el modelo de Estado del Bienestar y el compromiso del Estado en su recuperación desde un cambio estructural en el que la prevención, la participación real y efectiva de la ciudadanía, el trabajo comunitario como elemento de cohesión social así como volver a poner en el centro del modelo económico a la persona y a sus necesidades, sean los pilares para conseguir esa sociedad inclusiva, equitativa e igualitaria a la que muchos aspiramos.

¹¹⁵ Tomás Fernández García, Sergio Andrés Cabello, *op. cit.*, pág. 123.

Separata de la revista SISTEMA - Número 257 - Enero 2020
(Páginas 61-84)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19

ANNEX 4

**ARTICLE DE LA REVISTA
*CUADERNOS DE DERECHO LOCAL QDL***

La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ*

*Profesora colaboradora permanente de trabajo social. Universitat Rovira i Virgili***

“La presente Agenda [2030] es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ONU, 2015¹.

1. Introducción
2. El marco constitucional y estatutario
3. El derecho de acceso a los servicios públicos

Artículo recibido el 13/11/2019; aceptado el 04/03/2020.

* Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Responsable de la Titulación de Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques y del Área de Investigación en Servicios Sociales de la Càtedra d’Inclusió Social de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora del Proyecto “Conseqüències del femicidi en la violència de gènere: anàlisi de les necessitats de fills, filles i familiars per a noves propostes d’intervenció integral a Catalunya”, del Institut Català de la Dona (Generalitat de Catalunya).

E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat. Código ORCID 0000-0003-3938-8172.

** Este artículo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Antropología y Comunicación de la Universitat Rovira i Virgili.

1. Resolución núm. 70/1, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), New York, 25 de septiembre de 2015.

- 4. El marco jurídico competencial local**
 - 4.1. La reforma del régimen competencial local
- 5. El sistema catalán de servicios sociales**
 - 5.1. La consolidación del sistema
 - 5.2. Las funciones ejecutivas
 - 5.3. La estructura de los servicios sociales
 - 5.4. La organización territorial
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Resumen

El marco jurídico constitucional y estatutario configura un sistema propio de prestaciones sociales sobre la base del reconocimiento de un derecho de acceso a los servicios sociales para todos los ciudadanos de Cataluña, en el contexto de la salida de la crisis económica y social en la que se hallaba inmerso el Estado español. Asimismo, determina la distribución de competencias materiales y funcionales del sistema público de protección social entre la Administración de la Generalitat y la Administración local, en sus diversos niveles; bajo el prisma de la interpretación constitucional de la reforma del régimen jurídico local de 2013. En esta línea la Ley 12/2007 de Servicios Sociales comporta la consolidación del modelo prestacional, respondiendo a los principios de universalidad, proximidad y descentralización.

Palabras clave: *servicios sociales; organización administrativa; régimen jurídico; entes locales.*

The survival of a legal framework of social services in Spain: the integrated system of Catalonia

Abstract

The constitutional and statutory legal framework configures a specific system of welfare benefits, based on the recognition of a right of access to social services for all citizens of Catalonia, in the context of emerging from the economic and social crisis, in which the Spanish State was immersed. Likewise, this legal framework determines the distribution of material and functional competences of the public social protection system

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

between the administration of the Catalan Government (Generalitat) and the local administration, at its various levels; under the perspective of the constitutional interpretation of the 2013 reform of the local legal system. Along these lines, Law 12/2007 on Social Services involves the consolidation of the provision model in accordance with the principles of universality, proximity and decentralisation.

Keywords: social services; administrative organization; legal framework; local entities.

1 Introducción²

El Estado del bienestar está en profunda revisión y en lucha constante contra el capitalismo neoliberal para subsistir, lo que requiere, para LÓPEZ (2007, p. 270), “afrontar las causas estructurales de la desigualdad, y para ello es necesario actuar colectivamente. No basta una estrategia basada en la habilidad y racionalidad del sujeto individualmente considerado. Las nuevas y viejas formas de desigualdad y de exclusión social operan en un entorno caracterizado por la expansión de las nuevas tecnologías y la reestructuración del sistema de producción capitalista”³. A pesar de ello, “la acción social se erige de forma inequívoca como el cuarto pilar del Estado del bienestar” (LÓPEZ, 2014, p. 22).

La crisis económica en un mundo globalizado⁴ ha provocado que la protección de los derechos sociales también entrara en crisis. Las limitaciones presupuestarias y las políticas de austeridad impuestas por la Unión Europea en los últimos años han obligado a algunos Estados, condicionados por una importante deuda pública, a tomar medidas para reducir el gasto público (CASADO, 2019, p. 4) y “reducir drásticamente el nivel

2. *Vid., in totum*, FORNS (2018a) y ANAUT (2019).

3. Este autor continúa afirmando que “las aspiraciones a una democracia mejor que articule las diversas dimensiones de la vida social chocan con las tendencias exclusógenas que caracterizan al nuevo capitalismo informacional: genera riqueza, pero también genera nuevas jerarquizaciones, nuevas formas de desigualdad, y refuerza en parte las viejas formas de desigualdad y de pobreza preexistentes” (LÓPEZ, 2007, p. 253).

4. “La globalización pone de relieve la vigencia de fortísimas desigualdades a nivel global, que también demandan acciones colectivas comunitarias para hacerles frente, tanto presentando experiencias de acción colectiva comunitaria exitosas en otros lugares, como favoreciendo el uso de las nuevas tecnologías para crear comunidades que persiguen objetivos definidos” (LÓPEZ, 2007, pp. 269-270).

de protección de muchos derechos sociales”, lo que “ha conllevado un general redimensionamiento del Estado del bienestar europeo” (GARDINI, 2018, p. 94). Un modelo de bienestar que, en nuestro país, “incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población”, según NAVARRO (2004, p. 15). A pesar de ello, para FANTOVA (2019, p. 432), en todo caso, “no es equivalente el grado de desarrollo del sector económico de los servicios sociales o, en su seno, el del sistema público de servicios sociales, con el que tienen otros de los considerados académica o legislativamente como fundamentales para el bienestar, como, por ejemplo, los sectores económicos de los servicios de salud o educación o sus correspondientes sistemas públicos”.

En este complejo marco político, económico y social del inicio del siglo XXI, en el que la democracia del Estado social intenta mantenerse a flote (NAVARRO, 2004, p. 15)⁵, el sistema organizativo y competencial de servicios sociales de Cataluña ha mantenido su propia idiosincrasia a través de la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (LSS), en un escenario de postcrisis económica y social, de nuevo en una incipiente recesión; pero aún inmerso en una profunda crisis política e institucional tras la reforma del régimen local español de 2013.

En este modelo, los entes locales suponen el primer nivel del sistema público de servicios sociales y constituyen los máximos garantes de la consecución de los principios de proximidad⁶, descentralización⁷ y univer-

5. HERAS (2008, p. 40), pocos meses después de la aprobación de la LSS, manifestaba que “reforzar el estado del bienestar también puede conllevar un contrasentido, porque, pese a la voluntad política gubernamental y de la sociedad civil, el bienestar no es un estado social o, si se quiere, colectivo ya conseguido; por lo tanto, más que reforzarlo, en realidad lo que hay es que casi fijar sus bases. Mientras que desde las posiciones conservadoras, teóricamente y en medidas concretas, se ha considerado que el estado del bienestar ya está superado y que está en crisis, en Cataluña, como también en el resto del Estado español, los fundamentos de este bienestar garantizado gubernamentalmente todavía están apenas comenzando”.

6. Según MELLADO (2010, pp. 6-7), esa cercanía proporcionada por los ayuntamientos es insustituible por las demás Administraciones, puesto que cada localidad tiene sus matices diferenciados y el contacto con los ciudadanos de cada núcleo es diferente; además, los programas políticos de estas unidades básicas administrativas no deberían ser obviados con un mero salto en la jerarquía competencial.

7. Para DESDENTADO (2009, p. 113), “hay que tener en cuenta que la descentralización de competencias tiene sentido en aquellas materias que sean de interés primordialmente local, como ocurre con los servicios sociales. En este ámbito, la descentralización competencial tiene para el ayuntamiento la ventaja de que una asignación formal, expresa, de competencias sobre la materia en las que ya viene desarrollando su actividad implicaría la obtención de una vía adicional de financiación”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

salidad⁸ en la atención a la persona, que constituirán las claves de bóveda del sistema de servicios sociales del Estado español.

El sistema de servicios sociales es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del bienestar, en el que han tenido un rol determinante los entes locales: “pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978 (art. 1.1)” (MARTÍNEZ-ALONSO, 2016, pp. 202-203). En este marco, para BLANCO, GOMÀ y SUBIRATS (2018, p. 24), “el nuevo municipalismo se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar”.

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y las prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis ha tenido un impacto no solo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza, sino también por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades/recursos. En este panorama, la acción social, a través de la actuación de los servicios sociales, ha intentado “no solo paliar las necesidades más urgentes de los ciudadanos, sino prevenir y tratar los mismos con la intención de corregir los posibles desequilibrios o desigualdades sociales que los puedan provocar en un futuro” (LÓPEZ, 2014, p. 60). La atención integral y el desarrollo de la persona⁹ van más allá, por lo tanto, de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo, como estrategia clara para conseguir el bienestar social y familiar en la atención centrada en la persona en la que se basa la atención social.

8. VILÀ (2009, p. 31) pone de manifiesto que “persiste la confusión en torno al principio de universalidad y la necesidad de concretar medidas operativas que garanticen el derecho constitucional de igualdad”. En este sentido, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, art. 14, destaca el “carácter universal” de las prestaciones para aquellos ciudadanos que, cumpliendo con los requisitos establecidos, puedan tener derecho. Ahora bien, para ANAUT (2019, p. 132), “el marco normativo ha entendido el principio de universalidad sin terminar de reconocer los derechos subjetivos, prácticamente hasta la aprobación de la LAPAD en 2006”. Aunque, en opinión de LÓPEZ (2006, p. 17), “en todos los modelos de Estado del Bienestar puede observarse cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legitima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar”.

9. En opinión de RODRÍGUEZ (2013, p. 74), “la atención integral centrada en la persona es la que promueve las condiciones necesarias para la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva”.

El modelo catalán de servicios sociales tiene por objeto atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio, priorizando los colectivos más vulnerables. La respuesta tiene que incorporar el criterio de eficiencia, y pretende mejorar la calidad vida de las ciudadanas y los ciudadanos, y conseguir mayores cuotas de bienestar. Un modelo que, a la vez que persigue ser un modelo de cohesión social y territorial, abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales y sus funciones.

Sin duda, en el momento actual los derechos sociales y los servicios que los atienden desempeñan cada vez más un rol trascendente. COCCIOLO (2015, p. 14-15) pone de manifiesto que, “mientras que los derechos fundamentales del constitucionalismo estatal surgieron para proteger al individuo del poder político, los ‘derechos fundamentales sociales’, en la era de la globalización policéntrica, deben proteger la sociedad de los excesos de la economía, de la ciencia, de la tecnología, de la religión, etc.”.

2

El marco constitucional y estatutario

La promulgación de la Constitución española de 1978 (CE)¹⁰ y del Estatuto catalán de 1979 (EC)¹¹ es el punto de partida para el despliegue del sistema integrado de servicios sociales de Cataluña¹², aunque para PELEGRÍ (2007, p. 146) “forman un régimen público de protección social de insuficiente reconocimiento jurídico-constitucional”.

El art. 148.20 a) CE descentralizó completamente las competencias en materia de asistencia social en Cataluña cuando estableció que el EC las asumiera exclusivamente (art. 9.25 EC), al igual que en la mayoría de comunidades autónomas (CC. AA.)¹³. Para SÁENZ (2009, pp. 39 y ss.) probablemente

10. Constitución española, de 27 de diciembre de 1978.

11. Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

12. La CE presta especial atención a determinados colectivos en cuanto a su protección: la familia, la infancia, las personas discapacitadas y la gente mayor (arts. 39.1, 39.4, 49 y 50 CE), y el EC se refiere únicamente a la juventud, la mujer y los menores (arts. 5.26, 27 y 28 EC). Así, de manera incipiente se señalan algunos de los colectivos a los que dedicará su atención el sistema de servicios sociales; aunque en la actualidad su ámbito de acción va mucho más allá, ampliando a la ciudadanía en su totalidad, a través del acceso universal y de la atención integral a la persona, como veremos.

13. VILÀ (2011, p. 167), en relación con las novedades que aportan los estatutos de autonomía reformados, entre los que se encuentra el EC, asegura que, “en el caso de los servicios sociales, veremos que se refieren [los estatutos reformados] al concepto y al derecho de acceso,

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

esto se explica porque en aquel momento se consideraba como un aspecto de carácter marginal y excepcional, a diferencia del papel fundamental que ocupa en nuestra sociedad en las últimas décadas.

Una vez asumidas las competencias en la materia, las diecisiete CC. AA. aprobarán sus correspondientes leyes sectoriales¹⁴ y, con ello, se pondrán las bases del futuro Sistema Catalán de Servicios Sociales (SCSS), de responsabilidad pública. En opinión de PELEGRÍ (2007, p. 134), “a partir de la aprobación de las leyes de servicios sociales de las CC. AA., entendemos que lo que se constituye es más un régimen público de Servicios Sociales que un ‘sistema’, puesto que carece de la necesaria interinfluencia entre sus elementos. Pero sí es muy acertado subrayar que una característica destacada del modelo es la participación, que, bajo la responsabilidad de cada comunidad autónoma, aportan las otras Administraciones –el Estado y las corporaciones locales–, a las que además se puede sumar la iniciativa privada para contribuir a la provisión de los servicios sociales que precisa la sociedad”.

A pesar de seguir utilizando el término asistencia social, cada vez más la legislación y, con ella, la doctrina, se centran en los servicios sociales y su despliegue multiplicador, con el fin de que se puedan lograr mayores cuotas de bienestar¹⁵. FANTOVA (2007, p. 11) asegura que “los servicios sociales se alejan, con más claridad, de poder ser entendidos como asistencia social, concepto con innegables connotaciones de intervención residual (y con contenidos materiales que rebasaban el ámbito de los servicios sociales para entrar en otras ramas de la acción pro bienestar)”.

La aprobación de este marco constitucional y estatutario supondrá un antes y un después en la construcción del Estado del bienestar moderno, mediante la superación de la vetusta concepción de la beneficencia y el despliegue de los derechos sociales, ya recogidos con anterioridad en la normativa internacional. En este sentido, AGUADO (2012, p. 47) se refiere al Estado autonómico como el Estado social y de despliegue de los derechos sociales “en

y también enfatizan la competencia exclusiva autonómica sobre esta materia y concretan el alcance. Por otro lado, regulan otros aspectos como el ordenamiento territorial o las competencias locales, que tienen que ser tenidas en cuenta en la legislación de servicios sociales”.

14. ALEMÁN (1993, p. 200) afirma que “las 17 leyes de Servicios Sociales tienen por objeto implantar en las comunidades autónomas un sistema público de Servicios Sociales que ponga a disposición de las personas y grupos en que se integran, recursos, acciones, prestaciones para el logro de su pleno desarrollo. Así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación”.

15. Así lo señala AGUILAR (2014, p. 19) cuando recuerda que “lo que llamamos servicios sociales son un híbrido, un campo en proceso de transformación desde el antiguo nivel de la beneficencia o la asistencia social hacia un nuevo sector o pilar del Estado de bienestar”.

ámbitos como los servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad”.

Con el Estatuto de 2006¹⁶, Cataluña pretende adaptar su autogobierno al contexto del siglo XXI, y responder a las nuevas realidades y necesidades sociales en todos los ámbitos, también en el de los servicios sociales; atribuyendo la condición de ciudadano titular de derechos a todas las personas con vecindad administrativa o que se encuentren en cualquiera de los municipios catalanes (art. 7 EC)¹⁷. PELEGRÍ (2010, p. 211) defiende que el nuevo EC coincide con una etapa garantista de la historia de los servicios sociales en Cataluña (2004-2007), pues reconoce los servicios sociales con mucha más profundidad que el anterior. Y en relación con la concepción de la acción social pública, señala que el término “servicios sociales” sustituye al antiguo de asistencia social, y se le señalan las atribuciones de una forma más valiente y moderna.

Entre los derechos de los ciudadanos¹⁸, el EC establece y desarrolla como objetos de protección a las familias¹⁹, los menores²⁰, las personas mayores²¹, las mujeres²² o la vivienda²³, entre otros, mediante lo que se ha venido a denominar “servicios de atención a las personas”.

En el EC, entre los principios rectores que orientarán las políticas de los poderes públicos catalanes y serán exigibles judicialmente, destacamos: la

16. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

17. En particular, VILÀ (2011, p. 168) afirma que el EC “señala como titulares de los derechos en general –incluidos los servicios sociales– a las ‘personas’, es decir, todos los seres humanos con independencia de su nacionalidad y situación administrativa, lo que consideramos que impide restringirlo a las leyes sectoriales”.

18. En este sentido, es muy explícito el contenido del art. 15 EC: “Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”.

19. El art. 16 EC explicita el derecho a prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares.

20. El art. 17 EC dispone que los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social.

21. El art. 18 EC establece que las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación, sin que puedan ser discriminadas a causa de la edad.

22. El art. 19 EC recoge los derechos de las mujeres al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, maltratos y cualquier tipo de discriminación.

23. El art. 26 EC consagra que las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

protección de las personas y de las familias²⁴, la perspectiva de género²⁵, la vivienda²⁶, y la cohesión y el bienestar sociales²⁷.

El título IV del EC establece las competencias exclusivas que ostenta la Generalitat de Catalunya, entre las cuales el art. 166 se refiere a los servicios sociales, el voluntariado, los menores y la promoción de la familia. En particular, el art. 166.1 regula la propia actividad de los servicios sociales y las prestaciones técnicas y económicas; asimismo, los tipos de proveedores públicos y privados de servicios sociales o los planes y programas para erradicar la pobreza²⁸. Son también competencia exclusiva de la Generalitat el voluntariado y la acción solidaria y su regulación y control (art. 166.2 EC); la protección de los menores (art. 166.3 EC); así como la promoción de las familias y de la infancia (art. 166.4 EC).

Y, en el ámbito de la organización territorial, como se verá posteriormente, el art. 84.2 m) EC prevé que los Gobiernos locales de Cataluña ostentarán en todo caso competencias propias en “la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”.

24. El art. 40 EC establece como objetivos a destacar: mejorar la calidad de vida de las personas, y garantizar especialmente la protección social de la diversidad de familias y la cohesión social como unidad de convivencia básica. Se persigue también la conciliación de la vida laboral y familiar, y la protección de los niños, especialmente contra la violencia y la pobreza. En relación con colectivos especialmente vulnerables, como las personas discapacitadas, se promueve su integración social y laboral. Se defiende la protección de las personas mayores, su integración social y las relaciones intergeneracionales.

25. El art. 41 EC garantiza la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, y el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar.

26. El art. 47 EC establece como principio rector el facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.

27. Este principio se refiere explícitamente a la promoción de políticas públicas que fomentan la cohesión social y que garantizan un sistema de servicios sociales de titularidad pública, concertada y adecuada a los indicadores económicos y sociales; en un sistema que tiene que garantizar la calidad y la gratuidad de los servicios sociales básicos, así como la plena integración de las personas en riesgo de pobreza o exclusión, la protección de las personas especialmente vulnerables, el establecimiento de un régimen de acogida de las personas inmigradas, y la efectividad de sus derechos en plan de igualdad (art. 42 EC).

28. El art. 166.1 dispone que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye: a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública. b) La regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña. c) La regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social. d) La intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados.

3

El derecho de acceso a los servicios públicos

El EC consagra el derecho de todas las personas “a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública”, previo consentimiento expreso de las mismas para cualquier actuación, haciéndolas así sujetos activos de las intervenciones sociales (art. 24.1 EC).

Las personas con necesidades especiales son consideradas sujetos de derecho dentro de los servicios sociales, y las víctimas de pobreza como beneficiarias de la “renta garantizada de ciudadanía” (arts. 24.2 y 3 EC). Estos dos apartados, según TORNOS (2008, p. 96), “reconocen un derecho genérico a recibir prestaciones sociales a las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la vida diaria o a las que se entiende en situación de pobreza. Pero tampoco determinan qué prestaciones concretas, remitiendo su concreción a lo que establezca la ley”²⁹. En todo caso, el EC impone un mandato al legislador de cómo articular las prestaciones, en base al principio de igualdad, en el ya citado art. 24.1 EC.

Por el contrario, LÓPEZ (2012, p. 33) defiende la tesis contraria, posición con la que plenamente nos identificamos. No solo cree que los nuevos estatutos en todo el Estado español reflejan los derechos sociales de manera clara y evidente, sino que apunta que los nuevos estatutos –entre los cuales, el catalán– determinan una muchedumbre de derechos subjetivos, y “con especial precisión dos garantías fundamentales: la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los tribunales en caso de incumplimiento”. Con mayor rotundidad se pronuncia CASTRO (2018, pp. 452 y ss.), al afirmar que el nuevo EC sí que reconoce un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos a estos servicios, garantizado con un catálogo específico de prestaciones y servicios. En cualquier caso, sin duda, supone un avance cuantitativo y cualitativo muy importante en nuestro Estado social y democrático de derecho. Ahora bien, para SUBIRATS (2007, p. 130), “de ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más visto como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación)”. En cualquier caso, “los derechos sociales, derechos humanos de segunda generación, se materializan

²⁹ TORNOS (2008, p. 97) concluye que “el Estatuto de Autonomía no crea derechos públicos subjetivos en materia de servicios sociales. (...) Lo que sí queda garantizado es que debe existir un sistema público de servicios sociales, cuya gestión podrá ser concertada. Lo que no es posible es renunciar a la responsabilidad pública en la garantía de unas mínimas prestaciones”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

solo si se implementan los recursos y servicios sociales que cada sociedad necesita en un momento determinado” (URIBE 2019, p. 88).

4

El marco jurídico competencial local

La CE, en el art. 141, establece la división territorial del Estado basada en municipios, cuyo gobierno y administración corresponden al ayuntamiento, y en provincias, cuyo gobierno y administración corresponden a la diputación, si bien deja abierta la posibilidad de que las CC. AA. de régimen especial creen otras entidades de carácter supramunicipal, como es el caso de Cataluña: primero con las comarcas en el EC de 1979³⁰, y posteriormente con las veguerías en el EC de 2006³¹.

Así, el modelo territorial catalán se estructura en tres niveles de Gobierno local³²: municipio, veguería y provincia³³, además de la comarca, para la prestación de servicios. La consideración de los municipios y de los otros entes locales territoriales como verdaderas instituciones de “gobierno”, y no solo como entidades de “administración”, comporta indudables consecuencias en el ámbito competencial, que se verán reflejadas en el tema que nos ocupa. En este sentido, los arts. 147 CE y 84 EC establecen que el ordenamiento jurídico tiene que garantizar un ámbito competencial propio necesario para que los municipios puedan velar por los intereses locales que tienen confiados.

El marco jurídico institucional del régimen local se articula a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que incorpora los principios constitucionales y, muy especialmente, el de autonomía municipal y de suficiencia financiera, y establece el régimen

30. El EC de 1979, en el art. 5.1, institucionalizó la comarca como ente local básico de base territorial.

31. El EC de 2006 ordena la planta territorial alrededor de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (arts. 2.3 y 83.1 EC); asimismo, contempla también las comarcas, como ente supramunicipal para la gestión de servicios municipales (art. 83.2 EC), y la posible creación de otras entidades locales supramunicipales, como las áreas metropolitanas (art. 83.3 EC).

32. Art. 2.3 EC de 2006: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

33. Ninguna mención expresa realiza el vigente EC a la provincia, como ámbito territorial de una administración supramunicipal, salvo la previsión del art. 91.4 de que “la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución”. A diferencia de lo que acontecía en el EAC de 1979, que contemplaba de manera forzada la provincia como ente local en el art. 5.4.

competencial de los diferentes entes locales. Ahora bien, la LRBRL, más que disponer las bases comunes para el desarrollo autonómico, agota prácticamente la materia local y no deja margen a la potestad legislativa del Parlamento catalán, que a pesar de ello aprobó la Ley 8/1987, de 15 de abril, que daría lugar al vigente Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC)³⁴.

De acuerdo con este corpus legislativo, la atribución de competencias a los municipios se realiza mediante tres mecanismos diferentes:

- a) La cláusula general de atribución, según la cual los municipios podrán promover todas las actividades y prestar los servicios públicos que comporten el bienestar y la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de las vecinas y los vecinos (arts. 25.1 LRBRL y 66.1 TRLMRLC).
- b) Los ámbitos materiales, generales o sectoriales, en los cuales la legislación estatal o catalana tienen que hacer efectivas atribuciones competenciales concretas (arts. 25.2 LRBRL³⁵ y 66.2³⁶ y 3³⁷ TRLMRLC)³⁸.

34. La Ley 7/1987, después de varias modificaciones, ha dado lugar al vigente Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

35. Así, las competencias propias atribuidas a los municipios antes de la reforma de la LRSAL por el art. 25.2 LRBRL: a) Seguridad en lugares públicos. b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c) Protección civil, prevención y extinción de incendios. d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente. g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h) Protección de la salubridad pública. i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Cementerios y servicios funerarios. k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll) Transporte público de viajeros. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

36. Además, en Cataluña los entes locales, incluidos los municipios, tienen atribuidas expresamente competencias en los ámbitos de la participación ciudadana, de la autoorganización, de la identidad y la representación locales, de la sostenibilidad ambiental y la gestión territorial, de la cohesión social, de las infraestructuras de movilidad, de la conectividad, de la tecnología de la información y de la comunicación, de los abastecimientos energéticos y de la gestión de recursos económicos.

37. Las competencias propias municipales atribuidas por el art. 66.3 TRLMRLC vigente son las mismas que preveía el art. 25.2 LRBRL en su redacción original, antes citado.

38. Para ARIAS (2016, p. 76), “corresponde al legislador sectorial respetar el núcleo mínimo de intervención municipal para lo que ha de tener en cuenta los intereses locales y supra-locales presentes”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

- c) Los servicios mínimos de prestación obligatoria por parte de los municipios en función del número de habitantes, ya sea de forma independiente o asociados (arts. 26.1 LRBRL y 67 TRLMRLC).

Asimismo, los arts. 27 y 28 LRBRL³⁹ y 70 y 71 TRLMRLC facultaban a los municipios para ejercer competencias delegadas por el Estado o la Generalitat de Catalunya, y competencias complementarias de las actuaciones de estas mismas Administraciones.

4.1

La reforma del régimen competencial local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁴⁰, modificó profundamente la LRBRL⁴¹, y con ello el régimen jurídico local español y catalán⁴², en particular, de los municipios⁴³. La LRSAL contiene un nuevo sistema de reparto competencial mediante la redefinición y la reclasificación de las competencias municipales; fundamentalmente, y sobre todo, determina que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación cuando no haya duplicidad de ejercicio por dos o más Administraciones, y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera municipal (art. 7.4 LRBRL), lo cual supone, para BOIX (2014, p. 118), una importante restricción de la autonomía local, y la imposibilidad de que los municipios ejerzan competencias o presten servicios más allá de los expresamente previstos en la modificación realizada por la LRSAL.

En este sentido, se limita ampliamente la cláusula general de capacitación municipal (art. 25.1 LRBRL), según VELASCO (2011, pp. 25), y se reduce la relación de materias que en todo caso el legislador tiene que reconocer a los munic-

39. Si bien el art. 28 LRBRL (y, por tanto, la posibilidad de ejercer competencias complementarias) ha sido derogado posteriormente por la LRSAL.

40. *Vid., in totum*, FUENTES (2015, pp. 55-88).

41. La LRSAL tenía como objetivo reformar la estructura institucional y organizativa local, incidir en diferentes aspectos de la gestión y del personal del Gobierno y de la Administración de los entes locales; pero, sobre todo, modifica los ámbitos materiales de las competencias locales y comporta una recentralización competencial por parte del Estado, en detrimento de las CC. AA., restando poder y capacidad de acción a los entes locales (FUENTES, 2015, p. 84).

42. *Vid.* FORCADELL, PIFARRÉ y SABATÉ (2014).

43. Ahora bien, como señala RIVERO (2015, p. 6), “la reforma competencial no afecta de igual forma a los grandes ayuntamientos y a los medianos y pequeños. A los primeros intenta apartarlos de algunos ámbitos de acción tradicionales, pero a los de menos de 20 000 habitantes, que son la inmensa mayoría, simplemente parece pretender sustraerles sus servicios básicos para encomendárselos a las diputaciones, convertidas en responsables de su prestación en condiciones eficientes”.

pios como competencias propias (art. 25.2 LRBRL)⁴⁴. Así, algunas se suprimen y otras se aminoran; pero, para Montoya (2015, p. 13), “la verdadera operación reductora disponiendo sobre competencias que no son de titularidad estatal tiene lugar a través de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL”.

El art. 25.2 k) LRBRL disponía que los municipios debían ostentar competencias propias en la “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”. Y en cambio, después de la reforma, la actual letra e) les atribuye la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, lo cual supone una notable reducción de la autonomía local en el ámbito de los servicios sociales (ARIAS, 2015, p. 218; 2016, p. 89)⁴⁵.

La LRSAL, mediante la modificación del art. 26.1 c) LRBRL, elimina o reduce el alcance de algunos de los llamados “servicios mínimos obligatorios” para los municipios, que, en el caso de los de población superior a 20 000 habitantes, pasan de la obligación de prestación de servicios sociales a tan solo la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (VELASCO, 2014, pp. 11-12), ya sea directamente o a través de fórmulas de gestión compartida por medio de consorcios, mancomunidades u otros⁴⁶.

44. El nuevo elenco competencial del art. 25.2 LRBRL contiene: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. j) Protección de la salubridad pública. k) Cementerios y actividades funerarias. l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales. n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones. o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

45. *Vid., in totum*, ARIAS (2014, pp. 373-410).

46. A pesar de ello, como sucede en el caso catalán mediante las comarcas, como se verá, MONTESINOS (2016, p. 27), refiriéndose a la Economía Social (ES), afirma que “la falta de capacidad de los municipios de menor dimensión no debe conducir necesariamente a la centralización en las diputaciones de la prestación de muchos servicios que quizás puedan ubicarse

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

Como se apuntaba, es la disposición transitoria segunda LRSAL, con el carácter de norma básica, la que persigue arrebatar a los municipios las competencias propias en materia de servicios sociales atribuidas por el Parlamento de Cataluña, y trasladarlas a la Administración de la Generalitat, puesto que los servicios sociales son el objetivo prioritario de reducción del gasto que persigue la reforma (ARENILLA, 2014, p. 18)⁴⁷.

El nuevo art. 27.3 c) LRBRL dispone que el Estado y las CC. AA. puedan delegar otras competencias a los municipios, entre las que destacamos la prestación de servicios sociales, los servicios y acciones para erradicar la violencia de género, y la promoción de actuaciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Lo que permitiría que todos los municipios de población superior a 20 000 habitantes pudieran prestar, como mínimo, los servicios sociales básicos (SSB).

La reducción de competencias municipales en materia de servicios sociales que lleva a cabo la disposición transitoria segunda de la LRSAL⁴⁸, es mucho más que discutible desde la perspectiva de la distribución de competencias constitucional (ARIAS, 2014, p. 407), puesto que el Estado no tiene reconocidas competencias en la materia por parte de la CE, sino que se atribuyen en exclusiva a las CC. AA. (art. 148.20 a) CE), tal como se ha expuesto.

En cualquier caso, esta visión restrictiva de la actuación municipal ve su fin con la interpretación de la LRSAL por el Tribunal Constitucional (TC)⁴⁹, que entre otros aspectos esclareció definitivamente el alcance de las competencias locales⁵⁰. Así, para RODRÍGUEZ-CHAVES (2018, p. 345), “‘lo local’ deja

de forma más óptima en niveles territoriales intermedios a través de fórmulas asociativas o consorciadas que la última reforma local, desde luego, no excluye, y que resultarían más propicias para fortalecer la colaboración entre la ES y la Administración local”.

47. Para ARENILLA (2014, p. 18), “las exigencias derivadas de tales principios acaban traducándose en la proclamación por la LRSAL de la necesidad de reducir el gasto derivado de las denominadas competencias impropias y de las duplicidades administrativas en la prestación de algunos servicios que, según el preámbulo de la norma, ocasionaba el anterior marco competencial de las Administraciones locales, principalmente, los servicios sociales”.

48. *Vid.* MARTÍNEZ-ALONSO (2013).

49. Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) núms. 41/2016, de 3 de marzo –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 111/2016, de 9 de junio –ponente: Antonio Narváez Rodríguez–; 168/2016, de 6 de octubre –ponente: Juan Antonio Xiol Ríos–; 180/2016, de 20 de octubre –ponente: Juan José González Rivas–; 44/2017, de 27 de abril –ponente: Fernando Valdés Dal-Ré–; 45/2017, de 27 de abril –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 54/2017, de 11 de mayo –ponente: Santiago Martínez-Varas García–; 93/2017, de 6 de julio –ponente: Encarnación Roca Trías–; y 101/2017, de 20 de julio –ponente: Alfredo Montoya Melgar–, que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad, y la STC 107/2017, de 21 de septiembre –ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón–, que resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 2393 municipios.

50. En concreto, la STC 41/2016, de 3 de marzo, que no deja lugar a dudas cuando excluye la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL (Fundamento Jurídico [FJ] núm. 10.c). *Vid.* MONTESINOS (2016, p. 11).

de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las comunidades autónomas”.

Esta jurisprudencia demuestra que la reforma local operada por la LRSAL ha quedado frustrada en sus objetivos principales, tal y como afirma FUENTES (2018, pp. 88), sobre todo en aquello que hace referencia a la reordenación competencial, que, desde la perspectiva del TC, no puede comportar un efecto reduccionista⁵¹. Así pues, la supresión o reducción de materias del art. 25.2 LRBRRL no comporta ninguna relevancia competencial en Cataluña, dado que los municipios pueden continuar siendo titulares de competencias propias atribuidas por la legislación sectorial estatal o autonómica (VELASCO, 2011, pp. 25-26)⁵².

Este es el caso de los municipios catalanes que mantienen las competencias propias sobre “la prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales”, en virtud del art. 66.3 k) TRLMRLC, y los entes locales mantienen competencias en el ámbito de la cohesión social (art. 66.2 TRLMRLC). Y, asimismo, se mantiene como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20 000 habitantes la “prestación de servicios sociales”, de acuerdo con el art. 67 c) TRLMRLC.

En definitiva, vista la indisolubilidad entre servicios sociales y entes, el mapa competencial, según FUENTES (2015, p. 85), no tendría que estar determinado por quien ejerce una competencia efectivamente, sino por quien la puede ejercer mejor, con un mayor nivel de calidad y satisfacción para las ciudadanas y los ciudadanos, en este caso de Cataluña, puesto que “hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la Administración al ciudadano, que es el destinatario”; pero en ningún caso esta ha sido la opción escogida por el legislador con la LRSAL.

5

El sistema catalán de servicios sociales

Veníamos de un sistema de protección donde los poderes públicos habían desarrollado insuficientes recursos, y con poca capacidad para organizar una

51. Así, para FUENTES (2018, p. 88), “el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el art. 25.2 de la LRBRRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto”.

52. En el mismo sentido, ARIAS (2016, p. 89) afirma que “el Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España pero, obviamente, no habrá impedido que cada comunidad autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios. Estas competencias municipales, en cambio, sí son suprimidas”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

estructura de servicios sociales que facilitara la prevención de la marginación y la atención integral, así como el desarrollo de las personas. Más aún, un sistema que no se había dotado aún de la estructura de servicios sociales de acceso universal. Con la promulgación de la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña, sin lugar a dudas, se ponen los cimientos del sistema de servicios sociales en Cataluña, que evolucionará con no pocas dificultades hasta el momento actual, tratando de dar una respuesta adecuada a las cada vez mayores necesidades sociales en cambio constante.

Con anterioridad a esta Ley, la acción social se prestaba desde una concepción más benéfica a través de fundaciones o entidades de voluntariado, y por supuesto también desde las Administraciones; pero las acciones estaban poco coordinadas. Esta será una ley ambiciosa que sentará las bases que configurarán un marco normativo completo sobre el bienestar social, y que intentará abordar las causas que impiden a los ciudadanos satisfacer sus necesidades.

La Ley supuso “el establecimiento de los fundamentos de la política global e integrada de servicios sociales” de Cataluña, y tiene por objeto “configurar la prestación de servicios sociales como un derecho del ciudadano”⁵³, superando así, como ya se ha apuntado, el vetusto concepto de beneficencia, tal y como reza en su preámbulo⁵⁴.

La distribución competencial alcanzaba al Gobierno de la Generalitat, al Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), a los entes supramunicipales, a los ayuntamientos y a la iniciativa privada⁵⁵.

53. El art. 1 precisa que “tiene por objeto ordenar, estructurar, promover y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en el ámbito territorial de Cataluña con la finalidad de: a) garantizar y facilitar a todos los ciudadanos el acceso a aquellas prestaciones y aquellos servicios que tiendan a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos en la sociedad, especialmente en caso de limitaciones y carencias; b) promover la prevención y la eliminación de las causas que conducen a la marginación; c) conseguir la integración de todos los ciudadanos en la sociedad y favorecer la solidaridad y la participación ciudadana, y d) ejercer una gestión administrativa coordinada de los servicios sociales”.

54. A pesar de que nuestro interés principal es el de aproximarnos específicamente al modelo de prestación de los servicios sociales en la actualidad, resulta de capital importancia detenerse brevemente para examinar algunos extremos de esta Ley. Así, según el art. 3, los servicios sociales se rigen por los principios generales de libertad, igualdad y solidaridad, y de entre los principios específicos, destacaremos los de responsabilidad pública, reconocimiento y promoción de la iniciativa social, globalidad, integración, descentralización y desconcentración, participación, prevención y planificación y coordinación. Las áreas de actuación, de acuerdo con el art. 5, son: la familia, la infancia y la adolescencia, la vejez, las personas con disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, las personas con adicciones, la prevención de cualquier tipo de discriminación personal o social, la prevención y el tratamiento de la delincuencia, las situaciones de emergencia social y la lucha contra la marginación social.

55. Arts. 8 a 12.

Bajo los principios de universalidad, globalidad, descentralización y responsabilidad pública que marca la Ley de 1985, se aprueba la Ley 4/1994, de 20 de abril, del Sistema Catalán de Servicios Sociales, que, reconociendo el derecho de los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública⁵⁶, permite crear el marco institucional y funcional para desarrollar el Sistema Catalán de Servicios Sociales (SCSS), completar la Red Básica de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública (RBSSRP)⁵⁷, y desconcentrar los servicios sociales de la Administración de la Generalitat, otorgando competencias a las comarcas y a los municipios⁵⁸.

El Decreto 27/2003, de 21 de enero, de la atención social primaria, constituye una normativa básica para la configuración del SCSS, puesto que determina la tipología de servicios sociales de atención primaria y los criterios de acceso.

La última norma destacable es la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, que, a criterio de VILÀ y PELEGRÍ (2011, p. 187), “efectúa destacables aportaciones conceptuales: distingue las prestaciones de derecho subjetivo, las de concurrencia y las de urgencia, y define los conceptos de situación de necesidad y gastos esenciales y el Indicador de Renta de Suficiencia (IRS)”;

con ello, supone “una parte fundamental y se integra en una estrategia global de fortalecimiento de los servicios sociales en nuestro país. Esta estrategia pretende consolidar un estado del bienestar fuerte y responder a las necesidades actuales de nuestros ciudadanos. Esta estrategia, construida a partir de normativa diversa y desarrollada a través de múltiples programas, servicios y acciones, quiere contribuir a alcanzar una sociedad más justa y cohesionada” (IGLESIAS, 2008, p. 58).

Este acervo normativo constituye los fundamentos de la construcción de un verdadero sistema de servicios sociales en Cataluña que, para ANAUT (2019, p. 118), requiere que “delimite aquello que atiende (objeto y sujeto) y aquello que no atiende (objeto de otros sistemas de protección social). Solo

⁵⁶. El art. 6.2 garantiza el acceso a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, tanto a los servicios sociales de atención primaria como a los especializados, si bien el acceso material tiene que ser mediante los primeros.

⁵⁷. La RBSSRP podrá estar formada por todos aquellos servicios definidos como básicos y que en consecuencia estén financiados con fondos públicos con independencia de que su titularidad sea pública o privada. Tal y como explica GÓMEZ (2000, p. 71), “el concepto de responsabilidad pública, no hace solo referencia a la titularidad y la gestión de los servicios, sino también a su régimen de financiación”.

⁵⁸. Esta Ley contenía la habilitación para aprobar el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios sociales.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

de esta manera se podrá garantizar el derecho a los servicios sociales de la ciudadanía, además de que sea un derecho subjetivo y universal”.

5.1

La consolidación del sistema

La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales (LSS), en sustitución de la primigenia Ley 26/1985, “regula y ordena el sistema de servicios sociales con el fin de garantizar el acceso universal al mismo para hacer efectiva la justicia social y promover el bienestar del conjunto de la población” de Cataluña (art. 1.1 LSS)⁵⁹, y persigue el objetivo de convertir los servicios sociales “en el cuarto pilar del estado del bienestar, junto a los servicios y las prestaciones de salud, de educación y de la Seguridad Social” (RELATS, 2008, p. 59).

La gestión de las políticas de servicios sociales durante los períodos de gobierno tripartito en Cataluña (2003-2006 y 2006-2010) era muy difícil de aislar de las accidentadas legislaturas, las crisis de gobierno y las elecciones anticipadas (ADELATADO, 2007, p. 279); pero a pesar de ello, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley por unanimidad, después de una negociación política muy intensa y de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector, que “no solo ha mejorado su legitimidad, sino que ha generado un texto más rico y un mayor compromiso entre los actores sociales y profesionales que deberán aplicarla” (BRUGUÉ, 2008, p. 79).

Para la nueva LSS, los servicios sociales, según indica el preámbulo, constituyen “uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda”. Asimismo, se hace hincapié en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos. “El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respecto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de la LSS que se iniciará en Cataluña un periodo de cambio profundo y de consolidación del RBSSRP” (FORNS, 2018b, p. 27). Sin duda alguna,

⁵⁹. A renglón seguido, el art. 1.2 LSS dispone lo siguiente: “En el marco de lo establecido por el apartado 1, también es objeto de la presente Ley conseguir que los servicios sociales se presten con los requisitos y estándares de calidad óptimos necesarios para garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas”.

influirá decisivamente en esta transformación la aprobación del nuevo EC, y muy especialmente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia (LAPAD), que, para ANAUT (2019, pp. 11 y 179), ha impulsado “un cambio en el reconocimiento de derechos y el modelo de intervención pasando de ser asistencial a ser garantista”, y “el reconocimiento y el ejercicio del derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales”⁶⁰. Con el objeto de consolidar el modelo de servicios sociales de Cataluña, tal como se ha puesto de manifiesto, la LSS avanza en el reconocimiento de derechos, y entiende los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y defiende su universalización⁶¹, y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales, en la senda de la mayoría de Estados europeos⁶².

El SCSS es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del bienestar, y en él han tenido un papel determinante los entes locales: “lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, (...) junto con las de democrático y de derecho” (MARTÍNEZ-ALONSO, 2016, p. 202). Y tal y como afirma CASADO (2019, p. 12), la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional, ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y, por lo tanto, también de las locales. A pesar de ello, esta situación de penuria económica no habría tenido que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos solo fundamentadas en paradigmas economicistas (RODRÍGUEZ y FUENTES, 2015, p. 574)⁶³.

60. En este sentido, para AGUADO (2008, p. 15), el conjunto normativo de los servicios sociales en desarrollo ha estado perfeccionando un verdadero *corpus iuris* que “forma parte del derecho administrativo, dado que estamos ante unos servicios públicos, que prestan las Administraciones públicas directa o indirectamente”, y por ello es crucial “el estudio de la posición jurídica del usuario”.

61. Según ADELANTADO (2007, p. 293), “la tradición socialdemócrata ha sido más partidaria de la prestación de servicios como modelo de actuación de la Administración pública. Al ser partidarios de regular el mercado para garantizar el acceso a bienes considerados básicos, la izquierda ha puesto énfasis en el desarrollo de derechos y su ejercicio mediante servicios. Se considera que el principio de universalización y la igualdad de oportunidades se garantizan mejor mediante servicios públicos que con un mercado subvencionado”.

62. Así, para RELATS (2008, p. 59), por ejemplo, “el acceso universal permite que todo el que lo necesite pueda solicitar plaza en una residencia de mayores o para discapacitados, un servicio de estimulación precoz para su hijo o cualquier otro servicio social que pueda necesitar para poder vivir con dignidad”.

63. RODRÍGUEZ y FUENTES (2015, p. 575) destacan cómo, “a pesar del contexto de crisis económica, no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

La LSS configura el SCSS con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso, sobre la base de garantizar a todos los ciudadanos derechos en materia de bienestar social⁶⁴. Y es que la LSS entiende los servicios sociales como un derecho de la ciudadanía y apuesta por su universalización (PURROY y MONTULL, 2011, p. 200), y, en consecuencia, establece las responsabilidades de las Administraciones públicas con obligación de prestar servicios sociales⁶⁵. La LSS configura el conjunto de recursos y equipamientos de los cuales se dota la RBSSRP; asimismo, determina que las entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil pueden ser las del sistema (art. 14.1 LSS).

En este modelo, los entes locales del Estado español se convierten en la unidad imprescindible desde donde desarrollar los SSB, respondiendo así a los principios de universalidad, proximidad y descentralización que marca la LSS en los principios rectores del sistema público de servicios sociales. En el caso de Cataluña, ha sido el Parlamento de Cataluña mediante, primero, la Ley 26/1985, y, después, la LSS, quien ha atribuido y regulado el ejercicio de las competencias municipales en materia de prestación de servicios sociales. De ahí que se pueda mantener que el Estado no ostenta capacidad para modificar o suprimir las competencias municipales sobre servicios sociales, como pretenderá la reforma del régimen local de 2013, mediante la disposición transitoria segunda mencionada. Y, a pesar de las dudas interpretativas de todo orden que había provocado esta modificación, zanjadas por el TC, en ningún caso podía sostenerse, según SALAVERRÍA (2015, p. 4), que “la LSS aprobada al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé el EAC (art. 166) que en fecha de la entrada en vigor de la LRSAL ya atribuía competencias, propias o delegadas, al ente local para la prestación de servicios públicos tiene que ser igualmente respetada y vincula a todos el poderes públicos y a los ciudadanos en los mismos términos que el resto del ordenamiento jurídico”.

En definitiva, “el modelo actualmente establecido en Cataluña es resultado de la superposición de realidades existentes, sin una opción clara por una planifi-

64. La presente Ley va más allá de la de 1985, que hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, pero no incorporaba el principio de universalidad.

65. La Ley, de gran consenso político, fue aprobada por unanimidad después del trámite parlamentario correspondiente, y se basó en un documento titulado “Bases para una nueva Ley de servicios sociales de Cataluña”, que, según VILA y PELEGRÍ (2011, p. 186), “propone una ley de marco amplia y flexible, con una definición clara del derecho (subjetivo y otros) a los servicios sociales y a sus prestaciones; así como la determinación de las garantías; la definición del contenido y alcance de la responsabilidad pública; un énfasis en los principios de igualdad, universalidad y descentralización; la estructuración del sistema, el impulso a la participación y otras formas de innovación democrática, y una financiación suficiente y sostenible”.

cación y gestión centralizada (en el ánimo de la LSS) o por la descentralización de competencias y responsabilidades consensuada y con posibilidad de financiación propia por parte de la Administración competente” (SIIS, 2017, p. 9)⁶⁶.

5.2

Las funciones ejecutivas

La distribución de las competencias o funciones ejecutivas entre los diferentes poderes públicos en Cataluña –Gobierno, departamento competente, comarcas, municipios– responde a uno de los principios rectores de la LSS, el principio de subsidiariedad, que comprende a su vez los principios de proximidad y de descentralización, que deben inserirse en el marco del art. 84.2 m) EC⁶⁷, que dota al municipio de competencias en materia de servicios sociales⁶⁸. Así, BAYONA (2008, p. 74) afirma que “no tiene que extrañar que una

66. En el seno de este trabajo, en virtud de la participación de Miguel Ángel MANZANO (Servicio de Acción Social, Gerencia de Servicios de Bienestar Social, Área de Atención a las Personas, Diputación de Barcelona), se mantiene que para terminar de explicar la arquitectura institucional de los servicios sociales de Cataluña y, más concretamente, de Barcelona, es necesario hacer referencia al papel que juega en este ámbito la Diputación de Barcelona. Esta es una situación exclusiva de la provincia de Barcelona que se explica por razones históricas, como heredera de la Mancomunitat de Catalunya (1910-1914); puesto que las provincias carecen de competencias en materia de servicios sociales.

67. El art. 28 LSS desarrolla las competencias del Gobierno de la Generalitat: legislar en materia de servicios sociales, aprobar los planes y programas generales, establecer las prioridades y definir la política general, y aprobar la Cartera de Servicios Sociales (CSS). El actual Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, de acuerdo con el art. 29 LSS, ostenta competencias para: adoptar las directrices y políticas del Gobierno y colaborar y cooperar con los municipios para su implementación, aplicar la CSS, crear y gestionar los centros, servicios, recursos, equipamientos, programas y proyectos de servicios sociales especializados, así como garantizar su calidad, ejercer la inspección y el control, gestionar las prestaciones de servicios sociales, definir los criterios para su financiación y para contratación y concertación de servicios, y buscar fórmulas de gestión conjunta de los servicios sociales de competencia municipal. De acuerdo con el art. 31.1 LSS, corresponden a los municipios las competencias siguientes: detectar las necesidades sociales del territorio, crear y gestionar los servicios sociales básicos propios o especializados delegados, elaborar planes de actuación, establecer los centros de los servicios sociales básicos y cumplir con sus funciones. Y los arts. 31.2 y 32 atribuyen con carácter supletorio a las comarcas las competencias municipales en servicios sociales, cuando los municipios tengan una población inferior a 20 000 habitantes.

68. Para FORNS (2018a, p. 38), “las Administraciones locales son las que soportan mayor carga en relación con las competencias en materia de servicios sociales, por el hecho de que tienen muchas directamente asignadas en tanto que responsables de los servicios sociales básicos, bien concretados en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios especializados a petición propia o delegados por la Generalitat de Catalunya. Ahora bien, las circunstancias económicas, sociales y de la organización territorial provocan que habitualmente aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

parte importante de la Ley 12/2007 se dedique a determinar la distribución de competencias entre los diferentes niveles administrativos de Cataluña y lo haga, además, con una clara voluntad de dar protagonismo a las Administraciones locales”⁶⁹.

A pesar de ello, podemos observar una tendencia centralista, sobre todo por lo que respecta a las funciones fundamentales como: establecimiento de directrices, diseño de políticas, planificación, ordenación, coordinación o inspección; aunque algunas de ellas se ejerzan con la participación o la colaboración de los entes locales. Sin duda, se ha logrado un gran avance en la implantación del sistema de servicios sociales al que “han contribuido las entidades locales que, en lo ejecutivo, han asumido el liderazgo en materia de servicios sociales, sobre todo, como consecuencia de las demandas sociales de prestaciones de proximidad” (ANAUT, 2019, p. 156)⁷⁰.

5.3

La estructura de los servicios sociales

La estructura organizativa de los servicios sociales, conforme al modelo de atención a las personas, se organiza a través de la Red Básica de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública (RBSSRP), que, de acuerdo con el art. 15.1 LSS⁷¹, estructura los servicios sociales en servicios sociales básicos (SSB), que serán competencia propia de los entes locales, y servicios sociales especializados (SSE), que serán competencia del Gobierno de la Generalitat, aunque puedan ser delegados a los entes locales⁷². Ahora bien,

69. En el mismo sentido, PONTONES, PÉREZ y GONZÁLEZ (2010, p. 27) afirman que, “mediante su proximidad a los problemas de los ciudadanos, el ámbito local es el medio natural para la prestación de estos servicios, lo que explica el papel protagonista que vienen teniendo los municipios en su gestión, especialmente en atención primaria. No obstante, los ayuntamientos de gran tamaño suelen encargarse también de la gestión de servicios sociales especializados”.

70. En todo caso, para VILÀ (2011, p. 249), “determinadas funciones, especialmente, las del nivel primario, denominado ahora ‘servicios sociales básicos’, están descentralizadas en las Administraciones locales (ayuntamientos de más de 20 000 habitantes, consejos comarcales y mancomunidades) que al tratarse de competencias propias se pueden ejercer con autonomía”.

71. El art. 15.1 LSS dispone que “el sistema público de servicios sociales se organiza en forma de red para trabajar en coordinación, en colaboración y con el diálogo entre todos los actores que intervienen en el proceso de atención a las personas, y se estructura en servicios sociales básicos y en servicios sociales especializados”.

72. En este sentido, puesto que no es objeto de este estudio, no vamos a entrar en la amplia disquisición doctrinal sobre la tipología de servicios sociales. Así, FANTOVA (2019, p. 441): “En el caso de los servicios sociales, la integración vertical, de la que se ha hablado antes, habría de darse entre la actual atención primaria, en gran medida de gestión pública municipal, y la actual

tanto los SSB⁷³ como los SSE⁷⁴ tienen unas funciones específicas; pero a su vez contienen en sí mismos otros tipos de servicios que se concretan en la Cartera de Servicios Sociales (CSS) y que configuran la RBSSRP.

De acuerdo con el art. 15.2 LSS, la RBSSRP está integrada por “el conjunto de los servicios y centros de servicios sociales de Cataluña que están

atención secundaria, en buena medida gestionada por la iniciativa social sobre la base de una segmentación y segregación de la población usuaria en los tradicionales colectivos vulnerables”.

73. El art. 17 establece las funciones de los SSB: “a) Detectar las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria en su ámbito territorial. b) Ofrecer información, orientación y asesoramiento a las personas con relación a los derechos y recursos sociales y a las actuaciones sociales a que pueden tener acceso. c) Valorar y realizar los diagnósticos social, socioeducativo y sociolaboral de las situaciones de necesidad social a petición del usuario o usuaria, de su entorno familiar, convivencial o social o de otros servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con la legislación de protección de datos. d) Proponer y establecer el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal, excepto en aquellas situaciones en que la persona esté ingresada de modo permanente en un centro de la red pública. (...) e) Revisar el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal cuando corresponda. f) Realizar las actuaciones preventivas, el tratamiento social o socioeducativo y las intervenciones necesarias en situaciones de necesidad social y efectuar su evaluación. g) Intervenir en los núcleos familiares o convivenciales en situación de riesgo social, especialmente si hay menores. h) Impulsar proyectos comunitarios y programas transversales, especialmente los que buscan la integración y la participación sociales de las personas, las familias, las unidades de convivencia y los grupos en situación de riesgo. i) Prestar servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad familiar o de convivencia, sin perjuicio de las funciones de los servicios sanitarios a domicilio. j) Prestar servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. k) Orientar el acceso a los servicios sociales especializados, especialmente los de atención diurna, tecnológica y residencial. l) Promover medidas de inserción social, laboral y educativa. m) Gestionar prestaciones de urgencia social. n) Aplicar protocolos de prevención y atención ante maltratos a personas de los colectivos más vulnerables. o) Gestionar la tramitación de las prestaciones económicas de ámbito municipal y comarcal y las demás que le sean atribuidas. p) Coordinarse con los servicios sociales especializados, con los equipos profesionales de los demás sistemas de bienestar social, con las entidades del mundo asociativo y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales. q) Informar a petición de jueces y fiscales sobre la situación personal y familiar de personas afectadas por causas judiciales”.

74. Las funciones de los SSE se determinan en el art. 19: “a) Dar apoyo técnico a los servicios sociales básicos y colaborar con los mismos, en las materias de su competencia. b) Valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social, y realizar otras valoraciones especializadas, que no pueden abordarse desde un servicio social básico, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación. c) Ofrecer un tratamiento especializado a las personas en situación de necesidad que no puedan ser atendidas por los servicios sociales básicos correspondientes o intervenir con relación a estas personas. d) Realizar actuaciones preventivas de situación de riesgo y necesidad social correspondientes a su ámbito de competencia. e) Valorar y determinar el acceso a prestaciones económicas propias de este nivel de actuación, de acuerdo con el marco legal específico. f) Promover, establecer y aplicar medidas de inserción social, laboral, educativa y familiar. g) Realizar el seguimiento y evaluación de las medidas de protección y la elaboración y el control de los planes de mejora. h) Gestionar centros, equipamientos, programas, proyectos y prestaciones específicas. i) Coordinarse con los servicios sociales básicos, con los equipos profesionales de los demás sistemas de bienestar social, con las entidades asociativas y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales especializados”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

acreditados por la Generalitat para la gestión de las prestaciones incluidas en la presente Ley o en la Cartera de Servicios Sociales”, lo que constituye la novedad más destacable de la LSS, y, según su preámbulo, se configura como un “instrumento para asegurar el acceso a las prestaciones garantizadas del sistema de servicios sociales de la población que las necesite”. En este sentido, la LSS incluye, mediante un anexo, un catálogo de servicios que constituyó la guía para la elaboración por el Gobierno de la Generalitat de la primera CSS.

El art. 16.1 y 3 LSS define los SSB del siguiente modo: “Los servicios sociales básicos son el primer nivel del sistema público de servicios sociales y la garantía de más proximidad a los usuarios y a los ámbitos familiar y social”, y “deben dar respuestas en el ámbito propio de la convivencia y la relación de los destinatarios de los servicios”. Y el art. 16.2 LSS determina que los SSB se organizan territorialmente con carácter polivalente, comunitario y preventivo, y dispondrán de equipos multidisciplinares que incorporen equipos básicos, servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia y servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. Así, “en primera instancia encontraríamos la atención primaria, comunitaria o básica, definida por su polivalencia, generalidad, referencia y responsabilidad local, así como por ser ‘la puerta de entrada’ a todo el sistema y por su capacidad para producir nuevas prestaciones” (ANAUT, 2019, p. 187)⁷⁵.

El art. 18.1, 2 y 3 LSS dispone que los SSE “se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades, para dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica o la disposición de recursos determinados”, y “se organizan en forma de red sobre el territorio atendiendo al principio de descentralización, las características de los núcleos de población y la incidencia de las necesidades que atienden”, por medio de “centros, servicios, programas y recursos dirigidos a personas y colectivos que, en función de sus necesidades, requieren una atención específica”⁷⁶. Así, “en el segundo nivel se encontrarían unos servicios sociales especializados en determinados

⁷⁵. En el mismo sentido, AGUADO (2008, p. 112) destaca de los SSB “que son de responsabilidad municipal, constituyen la puerta de entrada al sistema y, por tanto, permiten identificar las necesidades sociales de las personas, y en la medida de lo posible, permitir al usuario continuar dentro de su entorno vital”.

⁷⁶. El nivel especializado se configura sobre la base de la inidoneidad del nivel básico. Así, el art. 18.4 LSS dispone lo siguiente: “Los servicios sociales especializados incluyen los equipos técnicos de valoración, que tienen como función principal valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social que no pueden abordarse desde un servicio social básico, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación de los servicios sociales básicos, y que determinan el acceso a otras prestaciones del sistema”.

grupos de población o con ciertas problemáticas (sectoriales) bajo la responsabilidad de las Administraciones autonómicas” (ANAUT, 2019, p. 187).

Ahora bien, la RBSSRP, y en particular los SSB, han sufrido un retroceso como consecuencia de la crisis, intensificando las funciones puramente asistenciales y centradas en ofrecer prestaciones y tramitar ayudas.

5.4

La organización territorial

La implantación territorial del SCSS, como ya se ha apuntado, atiende a los principios de descentralización, desconcentración, proximidad, eficacia y eficiencia, y de equilibrio territorial. Los SSB, según el art. 34 LSS, se organizan en áreas básicas de servicios sociales (ABSS), que se constituyen a partir de una población de 20 000 habitantes y toman como base el municipio. Los municipios que superan esta población pueden tener más de un ABSS. Las comarcas serán las que gestionarán los servicios sociales en el caso de los municipios de menos población⁷⁷.

Si analizamos la aplicación real y efectiva que se hace en la actualidad de este conjunto de funciones, podemos asegurar que los SSB se han convertido en una expendedora de recursos y en los tramitadores de una gran diversidad de ayudas para atender situaciones de emergencia, y que no contribuyen al bienestar real de los ciudadanos, sino que básicamente ayudan a la supervivencia de una parte significativa de los usuarios de los SSB. En este sentido, RETAMA (2017, p. 75) afirma que “esto ha comportado que algunas funciones asignadas por la LSS a los SSB, aquellas que son propias y exclusivas de los trabajadores sociales y los educadores sociales, hayan quedado desatendidas”.

En cuanto a los SSE, el art. 35.3 y 4 LSS dispone que los municipios o las comarcas de más de 50 000 habitantes pueden constituir una demarcación territorial para su prestación, por delegación del departamento competente de la Generalitat, si así lo solicitan. En el resto de supuestos, la gestión de los SSE será realizada por la Administración de la Generalitat, sin perjuicio de la adopción de fórmulas de gestión conjunta con los entes locales. En cambio, la competencia en la gestión de prestaciones económicas correspondientes a

⁷⁷ La realidad de Cataluña es que de sus 947 municipios solo 64 tienen más de 20 000 habitantes, y estos, como ya hemos visto, tienen la obligación de prestar servicios sociales. Así pues, la dificultad se plantea a nivel organizativo con los 883 municipios restantes que no llegan a este número de habitantes.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

los SSE corresponde a la Generalitat, y las prestaciones de urgencia social a los SSB, por lo tanto a los ayuntamientos y los consejos comarcales, que son los titulares⁷⁸.

A pesar de ello, las competencias en materia de SSE se puede afirmar que no tienen una concreción clara en la LSS. Se definen con mayor o menor claridad las propias del departamento de la Generalitat de Catalunya competente en materia de servicios sociales. Las competencias supramunicipales no se hallan suficientemente determinadas, más allá de la promoción y gestión de las prestaciones y los recursos propios de la atención social que garanticen la cobertura de las necesidades sociales de la población de su ámbito territorial. Y en cuanto a los municipios, se les reserva la promoción de la creación de los centros y de los servicios correspondientes al ámbito propio de los SSE, que tendrán que gestionar coordinadamente con la Administración de la Generalitat y los entes locales supramunicipales correspondientes.

En definitiva, podemos concluir que el régimen competencial es más claro en relación con los SSB y más difuso en cuanto a los SSE, donde dependerá de las eventualidades de las características territoriales, de las determinaciones presupuestarias y de la voluntad política más que de la determinación que hace la LSS. De todo ello puede derivar una desigualdad territorial en la prestación de los servicios sociales, sobre todo de los SSE, a pesar de que la LSS se refiere a la necesidad de velar por la equidad territorial.

Ciertamente, los SSB han sufrido gravemente el impacto de la crisis, donde las funciones se han centrado en la demanda de prestaciones, lo que según SANTAS (2013, p. 31) “genera dinámicas que autolimitan su campo de acción a la población que ya es ‘habitual’, incapacitándose para emplearse a fondo ante necesidades emergentes, explorar nuevos ámbitos y difundir su enorme potencial entre la población general, disminuyendo el carácter universal de los propios servicios sociales”. Podemos concluir, por lo tanto, que la necesaria renuncia a una parte de las funciones que son propias de los SSB ha significado un retroceso en la acción social, y hemos perdido la oportunidad de trabajar por el bienestar social y por la mejora real de las

78. En palabras de VILÀ (2011, p. 250), “al tratarse del ámbito territorial de prestación de servicios sociales especializados parece corroborarlo cuando señala que cuando los municipios y las comarcas de más de 50 000 habitantes constituyen una demarcación territorial, pueden gestionar los servicios por delegación de la Generalitat si lo solicitan; en los demás casos, la gestión de los servicios corresponde a la Generalitat, que para satisfacerla puede recurrir a la gestión delegada, a la adopción de fórmulas de gestión conjunta (art. 35.3) o a la concertación de servicios con entidades privadas acreditadas”.

condiciones de vida de los ciudadanos, lo que ha supuesto en parte el regreso al asistencialismo.

6 Conclusiones

Nos hemos aproximado al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en Cataluña después de la profunda crisis social y económica, que parece reavivarse por momentos, para hacer tambalear de nuevo la vieja construcción jurídica y organizativa de un modelo de bienestar en continua adaptación, que mantiene un carácter marcadamente incrementalista que, como apunta LÓPEZ (2006, p. 16), tenderá, por tanto, “siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad; a través de un modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local”.

Los derechos sociales constituyen el marco jurídico de referencia de los servicios sociales en España y, por ende, en Cataluña, puesto que “se puede afirmar sin ambages que el derecho de acceso a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social exigible por los ciudadanos, en justo cumplimiento de lo establecido por el orden internacional” (FORNS, 2019, p. 345). En definitiva, las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han acabado consolidando un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales con carácter prestacional, exigible y universal, como base del SCSS, uno de los pilares del Estado social, junto con la salud o la educación, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas⁷⁹.

Los derechos fundamentales sociales nacen para garantizar a la persona un nivel de bienestar digno y suficiente, manteniendo el necesario equilibrio entre prestación y protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades del individuo en una sociedad globalizada y, a menudo, sobrepasada por la vorágine de los cambios políticos, organizativos, tecnológicos, sociales y, sobre todo, económicos de cada momento. Así, para LÓPEZ (2006, p. 15), “los servicios sociales garantizan la posibilidad

⁷⁹ Para LÓPEZ (2006, p. 16), “el modelo de bienestar tenderá, por tanto, siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad”.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

de disfrutar del nivel de vida considerado subjetiva y objetivamente como correspondiente a la noción de bienestar en un momento histórico determinado, ya que aseguran un trato igual para todos con independencia de su situación personal”.

Tanto la legislación en materia de servicios sociales de carácter general como la que se refiere a los diferentes ámbitos sectoriales de la acción pública social han permitido tejer el entramado de servicios y prestaciones que, a modo de red, salvaguarda las necesidades de las personas más vulnerables, y que se ha consolidado poco a poco de forma irreversible. De tal suerte que hemos asistido a una profunda transformación del SCSS en la que los entes locales juegan un rol fundamental, y que se nutre de una diversidad de operadores, públicos y privados; pero, sobre todo, del conjunto de entidades de economía social que conforman el tercer sector (FORNS, 2019, p. 15).

En este modelo, los entes locales son los encargados de atender desde la proximidad las necesidades de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad tocan de pleno a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en cuanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos, y a aquellos que superan los 50 000 habitantes también, con los servicios sociales especializados.

Las necesidades y, en consecuencia, las demandas se incrementaban de manera exponencial, pero no así las prestaciones, ya fuese en forma de servicios, de prestaciones económicas o tecnológicas, que habían crecido e innovado a través de la CSS, que en muchos casos no ha resultado suficiente para resolver las situaciones a las que se enfrentaba y se ha visto desbordada, por carencia de recursos y por falta de disponibilidad de los mismos. Todo esto ha configurado una nueva realidad social y no se ha podido evitar el crecimiento de la pobreza y de las situaciones de riesgo y de exclusión social.

En conclusión, podemos asegurar que “las Administraciones locales son las que soportan la mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, dado que tienen muchas directamente asignadas como responsables de los SSB, definidas claramente en la LSS” (FORNS, 208c, p. 51). Ahora bien, los entes locales asumen una parte importante de los SSE a petición propia o delegados por la Generalitat de Catalunya. Las circunstancias económicas y sociales, y la organización territorial, hacen que a menudo aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos. De ahí que “los entes locales y los servicios sociales deberían conformar una misma unidad de acción para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía” (FORNS, 2018a, p. 147).

La organización competencial no debe estar sometida a quien tiene que ejercerla, sino a quien la puede ejercer con mayor competencia, incorporando, por lo tanto, la calidad como criterio esencial. Pero todo esto supone un profundo replanteamiento de la arquitectura jurídica de las Administraciones públicas, y en particular de los entes locales, y sobre todo de su régimen competencial, lo cual conlleva una nueva concepción de la autonomía local, otorgándole el papel protagonista que le corresponde en cuanto que se trata de la Administración más cercana al ciudadano.

7 Bibliografía

- ADELANTADO GIMENO, Josep (2007), “La política de Serveis Socials”, *Societat catalana*, pp. 279-295.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2008), “Estudio preliminar. El sistema de servicios sociales en Cataluña: Garantizar derechos, prestar servicios”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, pp. 15-36.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2012), “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, pp. 47-85.
- AGUILAR HENDRICKSON, Manuel (2014), *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen (1993), “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2, octubre, pp. 195-205.
- ANAUT BRAVO, Sagrario (coord.) (2019), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi – Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra).
- ARENILLA SÁEZ, Manuel (2014), “El nuevo sistema de competencias”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, pp. 15-55.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2014), “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 (RAP)*, núm. 194, mayo-agosto, pp. 373-410.

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2015), “Repercusiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Estado de bienestar: especial referencia a los servicios sociales”, en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, LOIS GONZÁLEZ, Marta Irene y DIZ OTERO, Isabel (coords.), *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 191-220.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2016), “La CEAL y su transposición al ordenamiento español: una historia de la evolución legislativa y jurisprudencial del régimen local español desde 1985 hasta nuestros días”, *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, núm. extraordinario: 71-106, pp. 71-106.
- BAYONA I ROCAMORA, Antoni (2008), “El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, pp. 67-80.
- BLANCO FILLOLA, Ismael, GOMÀ CASANOVA, Ricard y SUBIRATS I HUMET, Joan (2018), “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, nueva época, núm. 20, noviembre, pp. 14-28.
- BOIX PALOP, Andrés (2014), “Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, junio, pp. 89-127.
- BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim (2008), “La participació ciutadana en l’elaboració de la Llei de serveis socials”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, pp. 68-79.
- CASADO CASADO, Lucía (2018), “Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el derecho ambiental en España”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 1, enero-abril, pp. 18-63.
- CASADO CASADO, Lucía (2019), “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, pp. 1-30.
- CASTRO LÓPEZ, Pilar (2018), “El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios. Educación, sanidad, ser-*

- vicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas, Dykinson, Madrid, pp. 249-298.
- COCCIOLO, Endrius (2015), “La unión de la energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, pp. 1-44.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (2009), “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en servicios sociales”, en GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens, Barcelona, pp. 89-118.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando (2007), “Repensando la intervención social”, *Revista Documentación Social*, núm. 147, pp. 183-198.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando (2019), “Los agentes en la transformación de los servicios sociales”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, núm. 2, pp. 431-444.
- FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc y SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (coords.) (2014), *Los Gobiernos locales de Cataluña ante la reforma del régimen local español*, Colección Testigos Parlamentarios, núm. 35, Barcelona.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2018a), *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, Atelier, Barcelona, 2018.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2018b), “El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya”, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 74, octubre–diciembre, pp. 25-66.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2018c), “Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre–diciembre, pp. 3-54.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2019), “La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales”, en AA. VV., *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos. Novas políticas de cidadania e de desenvolvimento sustentável*, Lamego, enero, pp. 344-354.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2015), “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 101, enero–abril, pp. 55-88.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2018), “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

- alcance en materia ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, septiembre–diciembre, pp. 1-37.
- GARDINI, Gianluca (2018), “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 9, pp. 84-98.
- GÓMEZ SIERRA, Miquel (2000), *Los servicios sociales y su evaluación. Modelos de evaluación aplicados a los servicios y programas sociales*, Ediciones UB, Barcelona.
- HERAS I TRIAS, Pilar (2008), “Reforçar l’estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, pp. 35-47.
- IGLESIAS I PIÉ, Marta (2008), “L’aplicació de la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic. Element clau en la consolidació de l’estat del benestar”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, pp. 48-58.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier (2014), *Acción social en España*, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), Madrid.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2012), “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, pp. 29-46.
- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio (2006), “Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 65, pp. 13-24.
- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio (2007), “Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 3 extraordinario, pp. 251-272.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (2013), “Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (2016), “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4.ª época, núm. 188, pp. 201-212.
- MELLADO RUÍZ, Lorenzo (2010), “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, octubre–diciembre, pp. 1-36.

- MONTESINOS OLTRA, Salvador (2016), “La colaboración entre los municipios y la Economía Social tras la reforma del régimen local: una perspectiva competencial”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 87, pp. 1-32.
- MONTOYA MARTÍN, Encarna (2014), “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo (RGDA)*, núm. 36, mayo, pp. 1-20.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel (2014), “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 2, pp. 49-62.
- PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (2007), “El modelo de servicios sociales en España”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. XVII, núm. 2, pp. 125-150.
- PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (2010), *El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política*, Colección Servicios Sociales, núm. 1, Departament d'Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- PONTONES ROSA, Carolina, PÉREZ MOROTE, Rosario y GONZÁLEZ GIMÉNEZ, Raimundo (2010), “Gestión y financiación de los servicios sociales en la Administración local”, *Contabilidad pública*, núm. 218, pp. 26-39.
- PURROY I MONTULL, Magda (2011), “Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)”, en PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, pp. 197-215.
- RELATS I CASAS, Vicenç (2008), “La nueva Ley de servicios sociales: un modelo catalán de atención garantista y universal”, *Actividad Parlamentaria*, núm. 14, enero, pp. 59-67.
- RETAMA REY, Mercè (coord.) (2017), “Dictamen. Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona. Situación actual y propuestas de mejora. Una Mirada desde el Trabajo Social”, *Monográfico de Trabajo Social*, núm. 13, octubre.
- RIBERO ORTEGA, Ricardo (2015), “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nueva época, n.º extraordinario, enero, pp. 19-26.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2015), “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la inte-

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ

- rriorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, pp. 511-576.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar (2013), *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, núm. 1, Fundación Pilares para la Atención Personal, Madrid.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2018), “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, pp. 341-366.
- SÁENZ ROYO, Eva (2009), “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CC. AA.”, en EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*, Iustel – Gobierno de Aragón, Madrid, pp. 25-66.
- SALAVERRÍA I PALANCA, Fèlix (2015), “Marco competencial: Cómo encaja el marco competencial de la LRSAL con la Ley 12/2007 de Servicios Sociales”, en *Jornadas sobre el impacto del LRSAL en los servicios sociales de Cataluña*, Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 11 de febrero, pp. 1-15.
- SANTÁS GARCÍA, José Ignacio (2018), “Gestionar más para intervenir mejor en servicios sociales de Atención Social Primaria”, *Revista de Trabajo Social*, núm. 213, agosto, pp. 25-40.
- SIIS. CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2017), “Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso”, *Zerbitzuan*, núm. 63, mayo, pp. 5-47.
- SUBIRATS HUMET, Joan (2007), *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.
- TORNOS MAS, Joaquín (2008), “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, pp. 81-107.
- URIBE VILARRODONA, Joan (2019), “Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad”, *Zerbitzuan*, núm. 63, mayo, pp. 75-90.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2011), “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, pp. 21-60.

- VELASCO CABALLERO, Francisco (2014), “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, pp. 1-23.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni (2009), *Informe: tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network (EAPN), enero.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni (2011), “Els serveis socials a les comunitats autònomes”, en PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, pp. 163-179.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni y PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (2011), “El marc actual dels serveis socials a Catalunya”, en PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, pp. 188-193.

ANNEX 5

**CARTA D'ACCEPTACIÓ DE LA
*REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS***



CERTIDÃO

Certifico, para os devidos fins, que **MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ** teve seu artigo "*La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del Bienestar en transformación*" aprovado para publicação no vol. 7, n. 2, maio./ago. 2020, da **Revista de Investigações Constitucionais** (ISSN 2359-5639).

A Revista é promovida pelo NINC - Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR, no âmbito do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Federal do Paraná, e se encontra classificada com nível **A1** (nível mais alto) no Qualis da CAPES (Ministério da Educação da República Federativa do Brasil) e indexada, entre outras, nas seguintes bases de dados, diretórios e fontes de informação: Scielo; Scopus; Web of Science; Redalyc; Latindex; Dialnet; Directory of Open Access Journals; HeinOnline; Ulrich's Periodicals Directory; Diadorim; CrossRef; Google Scholar; DRJI - Directory of Research Journals Indexing; CiteFactor; Journal Tocs; ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences; Blook; Directory of Open Access Scholarly Resources; Sherpa/RoMEO; RVBI; REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico; MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals; WorldCat; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; EZB - Electronic Journals Library.

A Revista está classificada no grupo **A** no sistema **CARHUS Plus + 2018** da Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca da Generalitat de Catalunya.

E, por ser verdade, firmo a presente.

Curitiba, 29 de maio de 2020.

PROF. DR. DANIEL WUNDER HACHEM

Editor-Chefe

Revista de Investigações Constitucionais

NINC – Núcleo de Investigações Constitucionais
Praça Santos Andrade, n. 50, 3º andar | Centro | Curitiba - PR | Brasil
Tel: (41) 3310-2685

ANNEX 6

**MATRIU DE LA BASE DE DADES DE L'OBSERVATORI
DE GOVERN LOCAL DE LA FUNDACIÓ PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS LOCALS**

Excel 5: snCAT5_serveis

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER

Variables que informen sobre la gestió dels serveis socials (Excel 5: snCAT5_serveis)

B74	Prestació de serveis socials	
	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament <input type="checkbox"/> Sí, el presta de forma mancomunada <input type="checkbox"/> Sí, el presta de forma consorciada <input type="checkbox"/> Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis <input type="checkbox"/> Sí, el presta mitjançant Partenariat <input type="checkbox"/> No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei <input type="checkbox"/> (pas) No, s'ha delegat la prestació en un altre ens <input type="checkbox"/> (pas) No es presta <input type="checkbox"/> (pas)
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada <input type="checkbox"/> Directa. Organisme autònom <input type="checkbox"/> Directa. Societat mercantil <input type="checkbox"/> Directa. Entitat pública empresarial <input type="checkbox"/> Indirecta. Concessió <input type="checkbox"/> Indirecta. Gestió interessada <input type="checkbox"/> Indirecta. Arrendament <input type="checkbox"/> Indirecta. Concert <input type="checkbox"/> Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta <input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B79)
B77	En qui ha dispensat?	Diputació <input type="checkbox"/> Consell Comarcal <input type="checkbox"/> Altres ens <input type="checkbox"/> Especificar..... <input type="text"/>
B78	En qui ha delegat?	Diputació <input type="checkbox"/> Consell Comarcal <input type="checkbox"/> Altres ens <input type="checkbox"/> Especificar..... <input type="text"/>

Escoles Bressol			
B158	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> ^(P)
		No es presta	<input type="checkbox"/> ^(P)
B158	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
			(passi a la pregunta B161)
B160	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Escoles d'adults			
B161	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> ^(p2)
	No es presta	<input type="checkbox"/> ^(p2)	
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
Directa. Entitat pública empresarial.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Concessió.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Gestió interessada.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Arrendament.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Concert		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		(passi a la pregunta B164)	
B163	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
	Especificar.....	<input type="text"/>	

Accions públiques relatives a la salut				
B164	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>	
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> ^(f)	
		No es presta	<input type="checkbox"/> ^(f)	
	Forma de gestió		Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
			Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
			Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		(passi a la pregunta B167)		
B166	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>	
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>	
		Altres ens	<input type="checkbox"/>	
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>	

Centre d'informació de la dona			
B167	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> ^(P)
	No es presta	<input type="checkbox"/> ^(P)	
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
Directa. Entitat pública empresarial		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Concessió.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Gestió interessada.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Arrendament.....		<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
<small>(passi a la pregunta B170)</small>			
B169	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
	Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>	

B170 El seu Ajuntament forma una àrea bàsica de serveis socials?

- Sí
- No

Indiqui quins dels següents serveis socials presta el seu Ajuntament quina és la forma de gestió.

Serveis bàsics

Serveis bàsics d'atenció social primària

- | | | | |
|-------------|------------------|--|--|
| B171 | Prestació | Sí, el presta el propi Ajuntament | <input type="checkbox"/> |
| | | Sí, el presta de forma mancomunada | <input type="checkbox"/> |
| | | Sí, el presta de forma consorciada..... | <input type="checkbox"/> |
| | | Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis..... | <input type="checkbox"/> |
| | | Sí, el presta mitjançant Partenariat | <input type="checkbox"/> |
| | | En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ... | <input type="checkbox"/> (passi a la) |
| | | No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei..... | <input type="checkbox"/> (passi a la) |
| | | No, s'ha delegat la prestació en un altre ens..... | <input type="checkbox"/> (passi a la) |
| | | No es presta | <input type="checkbox"/> (passi a la) |

Forma de gestió

- | | |
|---|--------------------------|
| Directa. Sense organització diferenciada | <input type="checkbox"/> |
| Directa. Organisme autònom..... | <input type="checkbox"/> |
| Directa. Societat mercantil..... | <input type="checkbox"/> |
| Directa. Entitat pública empresarial | <input type="checkbox"/> |
| Indirecta. Concessió | <input type="checkbox"/> |
| Indirecta. Gestió interessada..... | <input type="checkbox"/> |
| Indirecta. Arrendament..... | <input type="checkbox"/> |
| Indirecta. Concert | <input type="checkbox"/> |
| Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta | <input type="checkbox"/> |

(passi a la pregunta B175)

B173 **En qui ha dispensat?**

Diputació

Consell Comarcal

Altres ens

Especificar.....

B174 **En qui ha delegat?**

Diputació

Consell Comarcal

Altres ens

Especificar.....

Serveis bàsics			
Serveis de teleassistència			
B176	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> <small>(pas)</small>
		No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei.....	<input type="checkbox"/> <small>(pas)</small>
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> <small>(pas)</small>
		No es presta.....	<input type="checkbox"/> <small>(pas)</small>
		Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada
Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>		
Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>		
Directa. Entitat pública empresarial	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concessió.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
<small>(passi a la pregunta B179)</small>			
B177	En qui ha dispensat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
B178	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Serveis bàsics

Serveis d'ajuda a domicili

B179	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pa e)
		No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei.....	<input type="checkbox"/> (pa)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pa)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pa e)
		Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
Forma de gestió	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	
(passi a la pregunta B183e)			
B181	En qui ha dispensat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 250px; height: 20px;" type="text"/>
B182	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 250px; height: 20px;" type="text"/>

Serveis bàsics

Altres serveis d'atenció domiciliària? Sí No

B184 **Altres serveis d'atenció domiciliària?**

Prestació

Sí, el presta el propi Ajuntament

Sí, el presta de forma mancomunada

Sí, el presta de forma consorciada

Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.

Sí, el presta mitjançant Partenariat

En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ... (passi a

No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei (passi a

No, s'ha delegat la prestació en un altre ens (passi a

No es presta (passi a

Forma de gestió

Directa. Sense organització diferenciada

Directa. Organisme autònom

Directa. Societat mercantil

Directa. Entitat pública empresarial

Indirecta. Concessió

Indirecta. Gestió interessada

Indirecta. Arrendament

Indirecta. Concert

Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta

(passi a la pregunta B180)

B187 **En qui ha dispensat?**

Diputació

Consell Comarcal

Altres ens

Especificar

B188 **En qui ha delegat?**

Diputació

Consell Comarcal

Altres ens

Especificar

Serveis bàsics

Serveis residencials d'estada limitada

B189	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> ^(PA)
		No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei.....	<input type="checkbox"/> ^(PA)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> ^(PA)
		No es presta	<input type="checkbox"/> ^(PA)
		Forma de gestió	
		Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Gestió interessada	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
	(passi a la pregunta B190)		
B191	En qui ha dispensat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
B192	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Serveis bàsics			
Serveis de menjador			
B193	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pa)
		No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei.....	<input type="checkbox"/> (pa)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pa)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pa)
		Forma de gestió	
	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	
	<small>(passi a la pregunta B107)</small>		
B195	En qui ha dispensat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
B196	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Serveis bàsics

Serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària

B197	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pàg.)
		No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei.....	<input type="checkbox"/> (pàg.)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pàg.)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pàg.)
		Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada
Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>		
Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>		
Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
<small>(passi a la pregunta B201)</small>			
B199	En qui ha dispensat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
B200	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Serveis bàsics			
Serveis de centres oberts per a infants i adolescents			
B201	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pà)
		No, s'ha obtingut dispensa per aquest servei.....	<input type="checkbox"/> (pà)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pà)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pà)
		B202	Forma de gestió
Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>		
Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>		
Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concessió.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>		
Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>		
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
<small>(passa a la pregunta B205)</small>			
B203	En qui ha dispensat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
B204	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a la família, a la infància i a l'adolescència

Serveis d'atenció a la infància i a l'adolescència (EAIA)

B205	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (penal i la pregunta 8)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (penal i la pregunta 8)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (penal i la pregunta 8)
B206	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
		(penal i la pregunta B208)	
B207	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a la família, a la infància i a l'adolescència

Serveis d'atenció a la infància i a l'adolescència (EAIA)

B205	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (passeu a la pregunta E)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (passeu a la pregunta E)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (passeu a la pregunta E)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		(passeu a la pregunta B206)	
B207	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a la família, a la infància i a l'adolescència

Serveis de centres d'acolliment

B208	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (petal a la pregunta B2)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (petal a la pregunta B2)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (petal a la pregunta B2)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	
		(petal a la pregunta B211)	
B210	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a la família, a la infància i a l'adolescència

Serveis de centres residencials d'acció educativa

B211	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (penal i la pregunta)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (penal i la pregunta)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (penal i la pregunta)
B212	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
			(penal i la pregunta B214)
B213	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a la família, a la infància i a l'adolescència

Serveis residencials d'estada limitada per a dones maltractades

B214	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B2)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B2)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B2)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		(passi a la pregunta B217)	
B216	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a la família, a la infància i a l'adolescència

Serveis d'integració familiar

B217	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B22)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B21)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B22)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	
		(passi a la pregunta B220)	
B219	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis de suport a la integració laboral

B220	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma consorciada	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>	
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (petri i li)	
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (petri i li)	
		No es presta	<input type="checkbox"/> (petri i li)	
		Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
			Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>		
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>		
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>		
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>		
	Indirecta. Arrendament	<input type="checkbox"/>		
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>		
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		(petri i la pregunta B223)		
B222	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>	
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>	
		Altres ens	<input type="checkbox"/>	
		Especificar.....	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>	

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis d'atenció precoç

B223	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pensi)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens	<input type="checkbox"/> (pensi)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pensi)
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
		<small>(pensi a la pregunta B226)</small>	
B225	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px; display: inline-block;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis de centres ocupacionals per a persones amb disminució

B226	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> <small>(penal i la pregu</small>
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> <small>(penal i la pregu</small>
		No es presta	<input type="checkbox"/> <small>(penal i la pregu</small>
B226	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
			<small>(penal i la pregunta B220)</small>
B228	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Habitatges amb serveis comuns per a persones amb disminució

B229	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>	
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (passi a la pre)	
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (passi a la pre)	
		No es presta	<input type="checkbox"/> (passi a la pre)	
		Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada.....	<input type="checkbox"/>
			Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>			
Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>			
Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>			
Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>			
Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>			
Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>			
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>			
		<small>(passi a la pregunta B232)</small>		
B231	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>	
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>	
		Altres ens	<input type="checkbox"/>	
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px;"></div>	

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis de transport adaptat

B232	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pàrta i)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pàrta i)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pàrta i)
B233	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
			(pàrta i la pregunta B235)
B234	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis de valoració i orientació

B235	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pels)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pels)
	No es presta	<input type="checkbox"/> (pels)	
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	

(pels i la pregunta B238)

B237	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 150px; height: 20px;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis de centres de dia d'atenció especialitzada per a persones amb disminució

B238	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma mancomunada <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma consorciada..... <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis. <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta mitjançant Partenariat <input type="checkbox"/>	
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ... <input type="checkbox"/>	(passi a la pregunta B241)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens..... <input type="checkbox"/>	(passi a la pregunta B240)
		No es presta..... <input type="checkbox"/>	(passi a la pregunta B241)
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada <input type="checkbox"/>	
		Directa. Organisme autònom..... <input type="checkbox"/>	
		Directa. Societat mercantil..... <input type="checkbox"/>	
		Directa. Entitat pública empresarial..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Concessió <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Gestió interessada..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Arrendament..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Concert <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta <input type="checkbox"/>	(passi a la pregunta B241)
B240	En qui ha delegat?	Diputació <input type="checkbox"/>	
		Consell Comarcal <input type="checkbox"/>	
		Altres ens <input type="checkbox"/>	
		Especificar..... <input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>	

Àrea d'actuació: atenció a persones amb disminució

Serveis de centres residencials per a persones amb disminució

B241	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (petit i la pre)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (petit i la pre)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (petit i la pre)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		<small>(petit i la pregunta B244)</small>	
B243	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a la gent gran

Serveis de centres de dia per a gent gran

B244	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (petit)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (petit)
		No es presta.....	<input type="checkbox"/> (petit)
B245	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	
		(petit a la pregunta B247)	
B246	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a la gent gran

Serveis de centres residencials per a gent gran: llar residencial

B247	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (petit a la pre)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (petit a la pre)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (petit a la pre)
Forma de gestió		Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>
	Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>	
		<small>(petit a la pregunta B250)</small>	
B249	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px;"></div>

Àrea d'actuació: atenció a la gent gran

Serveis de centres residencials per a gent gran: residència assistida

B250	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B25)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B25)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (passi a la pregunta B25)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		(passi a la pregunta B253)	
B252	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació: atenció a la gent gran

Habitatges tutelats per a gent gran

B253	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (pàgina)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (pàgina)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (pàgina)
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>
		Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Arrendament	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Concert.....	<input type="checkbox"/>
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>
		<small>(passi a la pregunta B256)</small>	
B255	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<div style="border: 1px solid black; width: 200px; height: 20px; display: inline-block;"></div>

Àrea d'actuació Atenció a toxicòmans

Serveis de centres de dia d'atenció a toxicòmans

B256	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma mancomunada	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta de forma consorciada.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis.....	<input type="checkbox"/>
		Sí, el presta mitjançant Partenariat	<input type="checkbox"/>
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ...	<input type="checkbox"/> (petei a)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens.....	<input type="checkbox"/> (petei a)
		No es presta	<input type="checkbox"/> (petei a)
Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Organisme autònom.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Societat mercantil.....	<input type="checkbox"/>	
	Directa. Entitat pública empresarial.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concessió	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Gestió interessada.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Arrendament.....	<input type="checkbox"/>	
	Indirecta. Concert	<input type="checkbox"/>	
Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta	<input type="checkbox"/>		
		<small>(petei a la pregunta B250)</small>	
B258	En qui ha delegat?	Diputació	<input type="checkbox"/>
		Consell Comarcal	<input type="checkbox"/>
		Altres ens	<input type="checkbox"/>
		Especificar.....	<input style="width: 150px; height: 20px;" type="text"/>

Àrea d'actuació Atenció a toxicòmans

Serveis residencials d'atenció a toxicòmans

B259	Prestació	Sí, el presta el propi Ajuntament <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma mancomunada <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta de forma consorciada <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta a través d'una Comunitat de Municipis. <input type="checkbox"/>	
		Sí, el presta mitjançant Partenariat <input type="checkbox"/>	
		En aquest municipi el presta el Consell Comarcal ... <input type="checkbox"/>	(passi a)
		No, s'ha delegat la prestació en un altre ens..... <input type="checkbox"/>	(passi a)
		No es presta <input type="checkbox"/>	(passi a)
	Forma de gestió	Directa. Sense organització diferenciada <input type="checkbox"/>	
		Directa. Organisme autònom..... <input type="checkbox"/>	
		Directa. Societat mercantil..... <input type="checkbox"/>	
		Directa. Entitat pública empresarial..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Concessió..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Gestió interessada..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Arrendament..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Concert..... <input type="checkbox"/>	
		Indirecta. Societat mercantil/cooperativa mixta <input type="checkbox"/>	
		<small>(passi a la pregunta B262)</small>	
B261	En qui ha delegat?	Diputació <input type="checkbox"/>	
		Consell Comarcal <input type="checkbox"/>	
		Altres ens <input type="checkbox"/>	
		Especificar..... <input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>	

B262

Podria indicar per a quins dels següents serveis socials l'Ajuntament disposa d'un pla o un projecte d'actuació?

	Pla	Projecte	Cap dels dos
Serveis bàsics d'atenció social primària	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de teleassistència	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis d'ajuda a domicili	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Altres serveis d'atenció domiciliària	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis residencials d'estada limitada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de menjador	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis d'assessorament tècnic d'atenció social primària	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres oberts per a infants i adolescents	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis d'atenció a la infància i a l'adolescència (EAIA)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres d'acolliment	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres residencials d'acció educativa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis residencials d'estada limitada per a dones maltractades	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis d'integració familiar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de suport a la integració laboral	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis d'atenció precoç	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres ocupacionals per a persones amb disminució	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Habitatges amb serveis comuns per a persones amb disminució	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de transport adaptat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de valoració i orientació	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres de dia d'atenció especialitzada per a persones amb disminució	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres residencials per a persones amb disminució	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres de dia per a gent gran	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres residencials per a gent gran: llar residencial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres residencials per a gent gran: residència assistida	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Habitatges tutelats per a gent gran	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis de centres de dia d'atenció a toxicòmans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serveis residencials d'atenció a toxicòmans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

ANNEX 7

MODEL DE QÜESTIONARI

El present qüestionari està adreçat a tots/es els/les Treballador@s Socials i Educador@s Socials dels Serveis Socials Municipals dels ajuntaments de Tarragona, Reus, El Vendrell, Tortosa, Salou, Cambrils, Valls, Calafell i Amposta, en el marc de la recerca sobre «L'impacte de la crisi global en el sistema públic de serveis socials de base al Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre. El temps estimat per realitzar el qüestionari és de 15 minuts.

- El qüestionari consta de preguntes estructurades en tres apartats:
 - A. Dades personals
 - B. Dades de la institució i del servei:
 - a. Organització
 - b. Qualitat
 - c. Finançament.
 - C. Dades d'intervenció professional
- Pel bon desenvolupament del procés de recerca, és molt important **respondre a totes les preguntes del qüestionari.**
- Les preguntes formulades al qüestionari requereixen **respostes de maneres diferenciades**, que s'identificaran amb un símbol situat a la part inferior dreta del quadrat de cada pregunta:
 - Marcar a la casella una sola resposta per pregunta.
 - Marcar a la casella una o més respostes per pregunta.
 - Respondre per escrit a la pregunta formulada.
 - Resposta dicotòmica (sí, no)
 - Escala de valor de l'1 al 5
 - Escala de valor de l'1 al 3
- **Qüestionari telemàtic a través de google form. Les Treballadores Socials i Educadores Socials i els Treballadors Socials i Educadors Socials, rebran un correu electrònic de la seva coordinadora/coordinador de SSB amb la finalitat d'assegurar la seva resposta. Un cop finalitzat el qüestionari, es grava i s'envia a la plataforma mariavictoria.forns@urv.cat**

Per a qualsevol consulta o dubte se'ls facilita les dades de la investigadora: e-mail: mariavictoria.forns@urv.cat telèfon: 627 415 461

Les dades obtingudes passaran a formar part del Fitxer de Recerca de Maria Victòria Forns i Fernández, professora col·laboradora permanent de la URV, qui es farà càrrec de la gestió i protecció de les dades utilitzades en la recerca. En tot cas, sempre que ho consideri oportú, vostè podrà exercir els drets d'oposició, accés, rectificació i cancel·lació de les seves dades en l'àmbit reconegut per la Llei Orgànica 15/99 de 13 de desembre, desenvolupada pel RD 1720/2007 de 21 de desembre.

Data: __/__/20__

Nom i cognoms (opcional): _____

Activitat professional	1	<input type="checkbox"/>	Treballadora/Treballador Social	actual:
	2	<input type="checkbox"/>	Educadora/Educador Social	

Càrrec que ocupa en la seva organització: _____

Ajuntament _____

A. DADES PERSONALS

1. Quina edat teniu?

1	<input type="checkbox"/>	Entre 18 i 25 anys
2	<input type="checkbox"/>	Entre 26 i 35 anys
3	<input type="checkbox"/>	Entre 36 i 45 anys
4	<input type="checkbox"/>	Entre 46 i 55 anys
5	<input type="checkbox"/>	Entre 56 i 65 anys
6	<input type="checkbox"/>	Més de 65 anys
	<input checked="" type="checkbox"/>	

2. Sexe?

1	<input type="checkbox"/>	Dona
2	<input type="checkbox"/>	Home
	<input checked="" type="checkbox"/>	

3. Indiqueu la formació acadèmica de què disposeu en l'actualitat?

1	<input type="checkbox"/>	Grau / diplomatura en Treball Social
5	<input type="checkbox"/>	Grau / diplomatura en Educació Social
6	<input type="checkbox"/>	Grau / llicenciatura en Pedagogia
7	<input type="checkbox"/>	Grau / llicenciatura en Psicologia
9	<input type="checkbox"/>	Grau / llicenciatura en Antropologia
10	<input type="checkbox"/>	Grau / llicenciatura en Sociologia
	<input type="checkbox"/>	Grau / llicenciatura en Dret
11	<input type="checkbox"/>	Estudis de Postgrau universitari (especifiqueu):
12	<input type="checkbox"/>	Estudis de Màster universitari (especifiqueu):
13	<input type="checkbox"/>	Doctorat (especifiqueu):
14	<input type="checkbox"/>	Altres (especifiqueu):
15	<input type="checkbox"/>	NS/NC

XXX + E

4. Quants anys fa que treballat en l'àmbit dels serveis socials?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 5 anys
2	<input type="checkbox"/>	Entre 6 i 10 anys
3	<input type="checkbox"/>	Entre 11 i 15 anys
4	<input type="checkbox"/>	Entre 16 i 20 anys
5	<input type="checkbox"/>	Entre 21 i 25 anys
6	<input type="checkbox"/>	Més de anys
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

5. Quants anys porta treballant en SSB?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 5 anys
2	<input type="checkbox"/>	Entre 6 i 10 anys
3	<input type="checkbox"/>	Entre 11 i 15 anys
4	<input type="checkbox"/>	Entre 16 i 20 anys
5	<input type="checkbox"/>	Entre 21 i 25 anys
6	<input type="checkbox"/>	Més de 25 anys
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

6. Quin és el nom del servei específic en el què treballeu en l'actualitat?

7. Actualment, quantes hores setmanals dedica a la seva activitat professional?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 10 hores/setmana
2	<input type="checkbox"/>	Entre 11 i 20 hores/setmana
3	<input type="checkbox"/>	Entre 21 i 30 hores/setmana
4	<input type="checkbox"/>	Entre 31 i 37.5 hores/setmana
5	<input type="checkbox"/>	Més de 37.5 hores/setmana
6	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

7. Abans de la crisi, quantes hores setmanals dedicava a la seva activitat professional?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 10 hores/setmana
2	<input type="checkbox"/>	Entre 11 i 20 hores/setmana
3	<input type="checkbox"/>	Entre 21 i 30 hores/setmana
4	<input type="checkbox"/>	Entre 31 i 37.5 hores/setmana
5	<input type="checkbox"/>	Més de 37.5 hores/setmana
6	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

8. Quina és la ràtio 'habitants que li corresponen com a professional **actualment**? (potencials usuaris)

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 500
2	<input type="checkbox"/>	Entre 500 i 1000
3	<input type="checkbox"/>	Més de 1000 a 1.500
4	<input type="checkbox"/>	Més de 1.500 a 2.000
	<input type="checkbox"/>	Més de 2.000 a 2.500
	<input type="checkbox"/>	Més de 2.500 a 3.000
	<input type="checkbox"/>	Més de 3.000 a 3.500
	<input type="checkbox"/>	Més de 3.500 a 4.000
	<input type="checkbox"/>	Més de 4.000
5	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

8'. **Abans de la crisi** quina era la ràtio d'habitants que li corresponien com a professional (potencials usuaris)

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 500
2	<input type="checkbox"/>	Entre 500 i 1000
3	<input type="checkbox"/>	Més de 1000 a 1.500
4	<input type="checkbox"/>	Més de 1.500 a 2.000
	<input type="checkbox"/>	Més de 2.000 a 2.500
	<input type="checkbox"/>	Més de 2.500 a 3.000
	<input type="checkbox"/>	Més de 3.000 a 3.500
	<input type="checkbox"/>	Més de 3.500 a 4.000
	<input type="checkbox"/>	Més de 4.000
5	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

9. Quina és la ràtio de persones ateses que li correspon **actualment** (càrrega assistencial real)?

	<input type="checkbox"/>	Menys de 300
	<input type="checkbox"/>	Entre 300 i 400
	<input type="checkbox"/>	Més de 400 a 500
	<input type="checkbox"/>	Més de 500 a 600
	<input type="checkbox"/>	Més de 600 a 700
	<input type="checkbox"/>	Més de 700
	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

9'. **Abans de la crisi** quina era la ràtio de persones ateses que li corresponien (càrrega assistencial real)?

	<input type="checkbox"/>	Menys de 300
	<input type="checkbox"/>	Entre 300 i 400
	<input type="checkbox"/>	Més de 400 a 500
	<input type="checkbox"/>	Més de 500 a 600
	<input type="checkbox"/>	Més de 600 a 700
	<input type="checkbox"/>	Més de 700
	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

10. Quina és la durada mitjana (en mesos) de la intervenció dels casos que vostè atén **actualment**?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 6 m
2	<input type="checkbox"/>	Entre 6 i 12 m (1/2-1 a)
3	<input type="checkbox"/>	Més 12 m a 24 m
4	<input type="checkbox"/>	Més 24 m a 36 m (2-3 a)
5	<input type="checkbox"/>	Més 36 m a 48 m (3-4 a)
6	<input type="checkbox"/>	Més 48 m a 60 m (4-5 a)
7	<input type="checkbox"/>	Més de 60 m (més de 5 anys)
8	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

10'. **Abans de la crisi** quina era la durada mitjana (en mesos) de de la intervenció dels casos que vostè atenia?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 6 m
2	<input type="checkbox"/>	Entre 6 i 12 m (1/2-1 a)
3	<input type="checkbox"/>	Més 12 m a 24 m
4	<input type="checkbox"/>	Més 24 m a 36 m (2-3 a)
5	<input type="checkbox"/>	Més 36 m a 48 m (3-4 a)
6	<input type="checkbox"/>	Més 48 m a 60 m (4-5 a)
7	<input type="checkbox"/>	Més de 60 m (més de 5 anys)
8	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

11. Quantes hores a la setmana dediqueu aproximadament a cada usuari/ària **actualment**?

1	<input type="checkbox"/>	Menys d'1 hora/setmana
2	<input type="checkbox"/>	Entre 1 i 2 hores/setmana
3	<input type="checkbox"/>	Entre 2 i 3 hores/setmana
4	<input type="checkbox"/>	Entre 3 i 4 hores/setmana
5	<input type="checkbox"/>	Entre 4 i 5 hores/setmana
6	<input type="checkbox"/>	Més de 5 hores/setmana
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

11'. **Abans de la crisi** quantes hores a la setmana dedicava aproximadament a cada usuari/ària?

1	<input type="checkbox"/>	Menys d'1 hora/setmana
2	<input type="checkbox"/>	Entre 1 i 2 hores/setmana
3	<input type="checkbox"/>	Entre 2 i 3 hores/setmana
4	<input type="checkbox"/>	Entre 3 i 4 hores/setmana
5	<input type="checkbox"/>	Entre 4 i 5 hores/setmana
6	<input type="checkbox"/>	Més de 5 hores/setmana
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

12. Quant de temps dediqueu aprox. a cada entrevista quan feu permanències **actualment**?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 15 minuts
2	<input type="checkbox"/>	Entre 15-30 min.
3	<input type="checkbox"/>	Més de 30 min. a 45 min.
4	<input type="checkbox"/>	Més de 45 min. a 1 hora
5	<input type="checkbox"/>	Més d'1 hora
6	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

12'. Quant de temps dedicàveu **abans de la crisi** a cada entrevista quan fèieu permanències?

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 15 minuts
2	<input type="checkbox"/>	Entre 15-30 min.
3	<input type="checkbox"/>	Més de 30 min. a 45 min.
4	<input type="checkbox"/>	Més de 45 min. a 1 hora
5	<input type="checkbox"/>	Més d'1 hora
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

13. Quin temps d'espera hi ha **actualment** entre la sol·licitud d'entrevista al seu EBAS i la seva realització (dies)

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 5 dies
2	<input type="checkbox"/>	Entre 5 i 10
3	<input type="checkbox"/>	Més de 10 d a 15 d
4	<input type="checkbox"/>	Més de 15 d a 20 d
5	<input type="checkbox"/>	Més 20 d
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

13'. **Abans de la crisi** quin temps d'espera hi havia entre la sol·licitud d'entrevista al seu EBAS i la seva realització (dies)

1	<input type="checkbox"/>	Menys de 5 dies
2	<input type="checkbox"/>	Entre 5 i 10
3	<input type="checkbox"/>	Més de 10 d a 15 d
4	<input type="checkbox"/>	Més de 15 d a 20 d
5	<input type="checkbox"/>	Més 20 d
7	<input type="checkbox"/>	NS/NC
	<input checked="" type="checkbox"/>	

14. Valori en una escala d'1 a 5, el grau d'assoliment, **actualment, de les funcions pròpies dels SSB que defineix a l'art. 17 la Llei 12/2007 de Serveis Socials.**

1=no s'assoleix, 2=s'assoleix poc, 3, 4= s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial.
2	Oferir informació, orientació i assessorament a les persones amb relació als drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés.
3	Valorar i fer els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social a petició de l'usuari o usuària, del seu entorn familiar, convivencial o social o d'altres serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb la legislació de protecció de dades.
4	Proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal, excepte en aquelles situacions en què la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública. En aquests darrers casos, els serveis de treball social del centre de la xarxa pública han d'elaborar el dit programa.
5	Revisar el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal quan correspongui.
6	Acomplir les actuacions preventives, el tractament social o socioeducatiu i les intervencions necessàries en situacions de necessitat social i fer-ne l'avaluació.
7	Intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors
8	Impulsar projectes comunitaris i programes transversals, especialment els que cerquen la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc.
9	Prestar serveis d'ajuda a domicili, teleassistència i suport a la unitat familiar o de convivència, sens perjudici de les funcions dels serveis sanitaris a domicili.
10	Prestar serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents.
11	Orientar l'accés als serveis socials especialitzats, especialment els d'atenció diürna, tecnològica i residencial.
12	Promoure mesures d'inserció social, laboral i educativa.
13	Gestionar prestacions d'urgència social.
14	Aplicar protocols de prevenció i d'atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables.
15	Gestionar la tramitació de les prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal i les altres que li siguin atribuïdes.
16	Coordinar-se amb els serveis socials especialitzats, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats del món associatiu i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials.
17	Informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials.
	Escala de l'1 al 5

14'. Valori en una escala d'1 a 5, el grau d'assoliment, abans de la crisi, de les funcions pròpies dels SSB que defineix a l'art. 17 la Llei 12/2007 de Serveis Socials.
1=no s'assoleix, 2=s'assoleix poc, 3, 4= s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial.
2	Oferir informació, orientació i assessorament a les persones amb relació als drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés.
3	Valorar i fer els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social a petició de l'usuari o usuària, del seu entorn familiar, convivencial o social o d'altres serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb la legislació de protecció de dades.
4	Proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal, excepte en aquelles situacions en què la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública. En aquests darrers casos, els serveis de treball social del centre de la xarxa pública han d'elaborar el dit programa.
5	Revisar el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal quan correspongui.
6	Acomplir les actuacions preventives, el tractament social o socioeducatiu i les intervencions necessàries en situacions de necessitat social i fer-ne l'avaluació.
7	Intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors.
8	Impulsar projectes comunitaris i programes transversals, especialment els que cerquen la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc.
9	Prestar serveis d'ajuda a domicili, teleassistència i suport a la unitat familiar o de convivència, sens perjudici de les funcions dels serveis sanitaris a domicili.
10	Prestar serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents.
11	Orientar l'accés als serveis socials especialitzats, especialment els d'atenció diürna, tecnològica i residencial.
12	Promoure mesures d'inserció social, laboral i educativa.
13	Gestionar prestacions d'urgència social.
14	Aplicar protocols de prevenció i d'atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables.
15	Gestionar la tramitació de les prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal i les altres que li siguin atribuïdes.
16	Coordinar-se amb els serveis socials especialitzats, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats del món associatiu i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials.
17	Informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials.
	Escales de l'1 al 5

15. El Decret 142/2011 d'11 d'octubre de Cartera de Serveis Socials de 2010-2011 (vigent) defineix tres tipus de prestacions (de serveis, econòmiques i tecnològiques)

A) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè articula les prestacions de serveis en la seva intervenció professional **actualment**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS DE SERVEIS

1. Serveis socials bàsics

SAD

Servei d'atenció domiciliària dependència

Servei d'atenció domiciliària social

Servei de les tecnologies de suport i cura

Serveis residencials d'estada limitada

Servei d'acolliment residencial d'urgència

Servei de residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social

Servei de menjador social.

Ajuts d'urgències socials

Servei d'assessorament tècnic d'atenció social

Serveis d'intervenció socioeducativa (SIS)

Servei de suport a les famílies amb infants de 0-3 anys

Servei d'atenció diürna per a infants i adolescents de 3-16 anys

Servei d'acompanyament socioeducativa per a adolescents de 16-18 anys

Servei d'intervenció amb famílies

Servei de suport als serveis especialitzats

2. Serveis socials especialitzats

Infància, adolescència i joventut

Servei d'atenció a infància i adolescència (EAIA)

Persones amb discapacitat

Servei de transport adaptat i assistit

Atenció a la dependència

Elaboració del Programa Individual d'Atenció (PIA)

Persones sense llar

Servei d'inserció social (SIS)

"Housing first"

Pisos inclusius

Allotjaments temporals

Menjadors socials

Centre de dia

Serveis d'higiene personal i rober

Persones amb drogodependències i/o altres addiccions

<input type="checkbox"/>	Migracions i ciutadania
<input type="checkbox"/>	Servei de primera acollida
<input type="checkbox"/>	Projecte de promoció de la cohesió social
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe sobre la integració social dels estrangers per a la concessió d'autoritzacions d'arrelament
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe d'adequació de l'habitatge per a la concessió del reagrupament familiar
<input type="checkbox"/>	Violència masclista
<input type="checkbox"/>	Servei d'atenció i acolliments d'urgències
<input type="checkbox"/>	Servei d'informació i Assessorament a les Dones (SIAD)
<input type="checkbox"/>	Serveis d'acolliment residencial per a dones en situació de violència masclista i per a les seves filles i els seus fills
<input type="checkbox"/>	Servei de pis amb suport
<input type="checkbox"/>	Servei de pis pont
<input type="checkbox"/>	Pobresa energètica
<input type="checkbox"/>	Informe de SS municipals de situacions de risc
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut per a subministres bàsics (aigua, llum, gas)
<input type="checkbox"/>	Exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut a persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Programes i projectes comunitaris

B) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè articula les prestacions econòmiques en seva intervenció professional **actualment**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS ECONÒMIQUES

<input type="checkbox"/>	PIRMI
<input type="checkbox"/>	Renda garantida de ciutadania
<input type="checkbox"/>	Prestació per atendre les necessitats bàsiques
<input type="checkbox"/>	Prestació per al manteniment de les despeses de la llar per a determinats col•lectius
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica vinculada al servei per a persones en situació de dependència
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica per a cures en l'entorn familiar i suport als/a les cuidadors
<input type="checkbox"/>	Prestacions econòmiques d'urgència social

C) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè articula les prestacions econòmiques en seva intervenció professional **actualment**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS TECNOLÒGIQUES

<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la mobilitat i el transport
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a l'autonomia personal i la comunicació
<input type="checkbox"/>	prestacions de suport a l'accessibilitat i de supressió de barreres dependents del sistema de serveis socials
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la supressió de barreres arquitectòniques i de barreres en la comunicació
<input type="checkbox"/>	

15'. El Decret 142/2011 d'11 d'octubre de Cartera de Serveis Socials de 2010-2011 (vigent) defineix tres tipus de prestacions (de serveis, econòmiques i tecnològiques)

A) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè articulava les prestacions de serveis en la seva intervenció professional **abans de la crisi**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS DE SERVEIS

1. Serveis socials bàsics

SAD

Servei d'atenció domiciliària dependència

Servei d'atenció domiciliària social

Servei de les tecnologies de suport i cura

Serveis residencials d'estada limitada

Servei d'acolliment residencial d'urgència

Servei de residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social

Servei de menjador social.

Ajuts d'urgències socials

Servei d'assessorament tècnic d'atenció social

Serveis d'intervenció socioeducativa (SIS)

Servei de suport a les famílies amb infants de 0-3 anys

Servei d'atenció diürna per a infants i adolescents de 3-16 anys

Servei d'acompanyament socioeducativa per a adolescents de 16-18 anys

Servei d'intervenció amb famílies

Servei de suport als serveis especialitzats

2. Serveis socials especialitzats

Infància, adolescència i joventut

Servei d'atenció a infància i adolescència (EAIA)

Persones amb discapacitat

Servei de transport adaptat i assistit

Atenció a la dependència

Elaboració del Programa Individual d'Atenció (PIA)

Persones sense llar

Servei d'inserció social (SIS)

"Housing first"

Pisos inclusius

Allotjaments temporals

Menjadors socials

Centre de dia

Serveis d'higiene personal i rober

Persones amb drogodependències i/o altres addiccions

<input type="checkbox"/>	Migracions i ciutadania
<input type="checkbox"/>	Servei de primera acollida
<input type="checkbox"/>	Projecte de promoció de la cohesió social
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe sobre la integració social dels estrangers per a la concessió d'autoritzacions d'arrelament
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe d'adequació de l'habitatge per a la concessió del reagrupament familiar
<input type="checkbox"/>	Violència masclista
<input type="checkbox"/>	Servei d'atenció i acolliments d'urgències
<input type="checkbox"/>	Servei d'informació i Assessorament a les Dones (SIAD)
<input type="checkbox"/>	Serveis d'acolliment residencial per a dones en situació de violència masclista i per a les seves filles i els seus fills
<input type="checkbox"/>	Servei de pis amb suport
<input type="checkbox"/>	Servei de pis pont
<input type="checkbox"/>	Pobresa energètica
<input type="checkbox"/>	Informe de SS municipals de situacions de risc
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut per a subministres bàsics (aigua, llum, gas)
<input type="checkbox"/>	Exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut a persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Programes i projectes comunitaris

B) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè articulava les prestacions econòmiques en seva intervenció professional **abans de la crisi**
 1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS ECONÒMIQUES

<input type="checkbox"/>	PIRMI
<input type="checkbox"/>	Renda garantida de ciutadania
<input type="checkbox"/>	Prestació per atendre les necessitats bàsiques
<input type="checkbox"/>	Prestació per al manteniment de les despeses de la llar per a determinats col•lectius
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica vinculada al servei per a persones en situació de dependència
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica per a cures en l'entorn familiar i suport als/a les cuidadors
<input type="checkbox"/>	Prestacions econòmiques d'urgència social

C) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè articulava les prestacions tecnològiques en seva intervenció professional **abans de la crisi**
 1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS TECNOLÒGIQUES

<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la mobilitat i el transport
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a l'autonomia personal i la comunicació
<input type="checkbox"/>	prestacions de suport a l'accessibilitat i de supressió de barreres dependents del sistema de serveis socials
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la supressió de barreres arquitectòniques i de barreres en la comunicació
<input type="checkbox"/>	

16. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè, aplica els diferents mètodes d'intervenció, **actualment**?
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1	<input type="checkbox"/>	Treball Individual
2	<input type="checkbox"/>	Treball Familiar
3	<input type="checkbox"/>	Treball de Grups i equips
4	<input type="checkbox"/>	Treball Comunitari
	<input type="checkbox"/>	Escales de l'1 al 3

- 16'. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que vostè, aplicava els diferents mètodes d'intervenció, **abans de la crisi**?
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1	<input type="checkbox"/>	Treball Individual
2	<input type="checkbox"/>	Treball Familiar
3	<input type="checkbox"/>	Treball de Grups i equips
4	<input type="checkbox"/>	Treball Comunitari
	<input type="checkbox"/>	Escales de l'1 al 3

17. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la que treballa amb els diferents àmbits, **actualment**?
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1	<input type="checkbox"/>	Infància
2	<input type="checkbox"/>	Joventut
3	<input type="checkbox"/>	Adult
4	<input type="checkbox"/>	Vellesa
5	<input type="checkbox"/>	Família
	<input type="checkbox"/>	Escales de l'1 al 3

- 17'. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la que treballava amb els diferents àmbits, **abans de la crisi**?
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1	<input type="checkbox"/>	Infància
2	<input type="checkbox"/>	Joventut
3	<input type="checkbox"/>	Adult
4	<input type="checkbox"/>	Vellesa
5	<input type="checkbox"/>	Família
	<input type="checkbox"/>	Escales de l'1 al 3

18. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en el desenvolupament dels diferents tipus d'atenció que dur a terme **actualment**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1		1ª Acollida
2		Atenció continuada
3		1ª Acollida + Atenció continuada
		Escales de l'1 al 3

- 18'. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en el desenvolupament dels diferents tipus d'atenció que duia a terme **abans de la crisi**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1		1ª Acollida
2		Atenció continuada
3		1ª Acollida + Atenció continuada
		Escales de l'1 al 3

19. Valori en una escala de l'1 al 3 segons la seva pràctica professional a què dedica més temps durant el procés d'atenció i intervenció, **actualment**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1		Atenció inicial i informació: sobre temes, recurs, drets socials i serveis
2		Acollida i anàlisi de la demanda i elaboració del diagnòstic social: avaluació de situacions de necessitat i de les situacions de risc social
3		Tractament social: intervenció professional, amb accions socials i socioeducatives i de suport per sonar resposta a les necessitats de persones i famílies en diferents moments, per tal de promocionar-ne l'autonomia, fomentar-ne les habilitats i apoderar-los per millorar la seva situació social.
		Escales de l'1 al 3

- 19'. Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en el desenvolupament dels diferents tipus d'atenció que duia a terme **abans de la crisi**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

1		Atenció inicial i informació: sobre temes, recurs, drets socials i serveis
2		Acollida i anàlisi de la demanda i elaboració del diagnòstic social: avaluació de situacions de necessitat i de les situacions de risc social
3		Tractament social: intervenció professional, amb accions socials i socioeducatives i de suport per sonar resposta a les necessitats de persones i famílies en diferents moments, per tal de promocionar-ne l'autonomia, fomentar-ne les habilitats i apoderar-los per millorar la seva situació social.
		Escales de l'1 al 3

20. En relació als principis rectors pels quals es regeix el sistema públic de serveis socials, i que queden definits a l'art.5 de la Llei 12/2007 ; Valori en una escala de l'1 al 5 el seu grau d'assoliment **actualment**

1=no s'assoleix, 2=gairebé no s'assoleix, 3 , 4=s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Universalitat: l'administració local garanteix a tothom el dret d'accés als SS i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva.
2	Igualtat: es pot accedir i utilitzar els SS sense cap mena de discriminació arbitrària per raó de circumstàncies personals, de gènere, socials o territorials.
3	Responsabilitat pública: l'administració pública garanteix la disponibilitat dels SS mitjançant la regulació i aportació dels mitjans humans, tècnics i financers i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts.
4	Solidaritat: les polítiques i actuacions dels SS es basen en la solidaritat i la justícia social com a principi inspirador de les relacions humanes, amb l'objectiu de cooperar al benestar general.
5	Participació cívica de la ciutadania: els SS incorporen la participació de la ciutadania en la programació, l'avaluació i el control
6	Participació cívica dels usuaris: els SS garanteixen la participació dels usuaris en el seguiment i avaluació de la gestió dels serveis.
7	Globalitat: els SS donen resposta integral a les necessitats personals, familiars i socials, considerant els aspectes de prevenció, atenció, promoció i inserció.
8	Subsidiarietat: proximitat i descentralització.
9	Prevenció i dimensió comunitària: s'actua sobre les causes dels problemes i es prioritzen les accions de prevenció i l'enfocament comunitari.
10	Foment de la cohesió social: els SS incorporen elements que afavoreixen la inclusió i la integració social.
11	Normalització: els SS es presten a través dels mitjans habituals, evitant els serveis que separin les persones de llur unitat de convivència i de la comunitat o que no les hi integrin, a fi d'afavorir que s'insereixin en les activitats familiars, convivencials, laborals i socials.
12	Coordinació: el sistema de serveis socials es fonamenta en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques i entre aquestes i la societat civil organitzada, amb la finalitat d'establir actuacions coherents i programes d'actuació conjunts.
13	Atenció personalitzada i integral: els SS han asseguren atenció personalitzada mitjançant la valoració integral de la situació personal, familiar i comunitària de l'usuari o usuària
14	Respecte pels drets de la persona: les actuacions en matèria de SS han respecten sempre la dignitat de la persona i els seus drets
15	Foment de l'autonomia personal: els SS faciliten que les persones disposin de les condicions adequades per a desenvolupar els projectes vitals, dins la unitat de convivència que desitgin d'acord amb la naturalesa dels serveis i llurs condicions d'utilització.
16	Economia, eficiència i eficàcia: els serveis socials es gestionen amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia.
17	Qualitat dels serveis: el sistema de SS aplica criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat
	Continuïtat dels serveis: els SS garanteixen la continuïtat en el temps de les prestacions establertes per llei i per reglament i n'ha de millorar la gestió i la qualitat, sense que es produeixi una reducció o supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el sistema.
	Escales de l'1 al 5

20'. En relació als principis rectors pels quals es regeix el sistema públic de serveis socials, i que queden definits a l'art.5 de la Llei 12/2007; Valori en una escala de l'1 al 5 el seu grau d'assoliment **abans de la crisi**

1=no s'assoleix, 2=gairebé no s'assoleix, 3 , 4=s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Universalitat: l'administració local garanteix a tothom el dret d'accés als SS i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva.
2	Igualtat: es pot accedir i utilitzar els SS sense cap mena de discriminació arbitrària per raó de circumstàncies personals, de gènere, socials o territorials.
3	Responsabilitat pública: l'administració pública garanteix la disponibilitat dels SS mitjançant la regulació i aportació dels mitjans humans, tècnics i financers i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts.
4	Solidaritat: les polítiques i actuacions dels SS es basen en la solidaritat i la justícia social com a principi inspirador de les relacions humanes, amb l'objectiu de cooperar al benestar general.
5	Participació cívica de la ciutadania: els SS incorporen la participació de la ciutadania en la programació, l'avaluació i el control
6	Participació cívica dels usuaris: els SS garanteixen la participació dels usuaris en el seguiment i avaluació de la gestió dels serveis.
7	Globalitat: els SS donen resposta integral a les necessitats personals, familiars i socials, considerant els aspectes de prevenció, atenció, promoció i inserció.
8	Subsidiarietat: proximitat i descentralització.
9	Prevenció i dimensió comunitària: s'actua sobre les causes dels problemes i es prioritzen les accions de prevenció i l'enfocament comunitari.
10	Foment de la cohesió social: els SS incorporen elements que afavoreixen la inclusió i la integració social.
11	Normalització: els SS es presten a través dels mitjans habituals, evitant els serveis que separin les persones de llur unitat de convivència i de la comunitat o que no les hi integrin, a fi d'afavorir que s'insereixin en les activitats familiars, convivencials, laborals i socials.
12	Coordinació: el sistema de serveis socials es fonamenta en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques i entre aquestes i la societat civil organitzada, amb la finalitat d'establir actuacions coherents i programes d'actuació conjunts.
13	Atenció personalitzada i integral: els SS han asseguren atenció personalitzada mitjançant la valoració integral de la situació personal, familiar i comunitària de l'usuari o usuària
14	Respecte pels drets de la persona: les actuacions en matèria de SS han respecten sempre la dignitat de la persona i els seus drets
15	Foment de l'autonomia personal: els SS faciliten que les persones disposin de les condicions adequades per a desenvolupar els projectes vitals, dins la unitat de convivència que desitgin d'acord amb la naturalesa dels serveis i llurs condicions d'utilització.
16	Economia, eficiència i eficàcia: els serveis socials es gestionen amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia.
17	Qualitat dels serveis: el sistema de SS aplica criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat
18	Continuïtat dels serveis: els SS garanteixen la continuïtat en el temps de les prestacions establertes per llei i per reglament i n'ha de millorar la gestió i la qualitat, sense que es produeixi una reducció o supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el sistema.
	Escales de l'1 al 5

21. Organització dels serveis socials municipals, actualment
0=suficient, 1=insuficient

1	<input type="checkbox"/>	Personal directiu en relació al conjunt de personal tècnic, auxiliar i de suport dels SS és suficient?
2	<input type="checkbox"/>	Personal amb contractació fixa respecte del total de personal dels SS és suficient?
3	<input type="checkbox"/>	Treballador@s Socials i Educador@s Socials, dels serveis social són suficients?
4	<input type="checkbox"/>	Personal auxiliar: treballadores familiars, auxiliars de la llar dels SS és suficient?
5	<input type="checkbox"/>	Personal tècnic especialitzat: psicòlegs, advocats, és suficient?
6	<input type="checkbox"/>	Personal administratiu i d'atenció al públic (informadors, recepcionistes) és suficient?
7	<input type="checkbox"/>	Temps de dedicació a la formació continuada que li permet l'administració local és suficient?
8	<input type="checkbox"/>	Temps dedicat a l'espai de supervisió prevista per l'administració local és suficient?
9	<input type="checkbox"/>	Implementació d'eines informàtiques en els SS és suficient?
10	<input type="checkbox"/>	Aplicatius informàtics permeten recollir la diversitat d'actuacions desenvolupades pels SS?
11	<input type="checkbox"/>	Aplicatius informàtics s'adapten suficientment i amb agilitat a l'aparició de noves tasques?
	<input type="checkbox"/>	0-1

21'. Organització dels serveis socials municipals, abans de la crisi
0=suficient, 1=insuficient

1	<input type="checkbox"/>	Personal directiu en relació al conjunt de personal tècnic, auxiliar i de suport dels SS és suficient?
2	<input type="checkbox"/>	Personal amb contractació fixa respecte del total de personal dels SS és suficient?
3	<input type="checkbox"/>	Treballador@s Socials i Educador@s Socials, dels serveis social són suficients?
4	<input type="checkbox"/>	Personal auxiliar: treballadores familiars, auxiliars de la llar dels SS és suficient?
5	<input type="checkbox"/>	Personal tècnic especialitzat: psicòlegs, advocats, és suficient?
6	<input type="checkbox"/>	Personal administratiu i d'atenció al públic (informadors, recepcionistes) és suficient?
7	<input type="checkbox"/>	Temps de dedicació a la formació continuada que li permet l'administració local és suficient?
8	<input type="checkbox"/>	Temps dedicat a l'espai de supervisió prevista per l'administració local és suficient?
9	<input type="checkbox"/>	Implementació d'eines informàtiques en els SS és suficient?
10	<input type="checkbox"/>	Aplicatius informàtics permeten recollir la diversitat d'actuacions desenvolupades pels SS?
11	<input type="checkbox"/>	Aplicatius informàtics s'adapten suficientment i amb agilitat a l'aparició de noves tasques?
	<input type="checkbox"/>	0-1

22. Finançament dels serveis socials municipals actualment
Valori 0=insuficient, 1=suficient

1	<input type="checkbox"/>	La proporció de la despesa corrent de la corporació local destinada als serveis socials municipals
2	<input type="checkbox"/>	L'esforç econòmic de l'ajuntament per prestar els serveis socials bàsics a la població de la seva àrea bàsica de serveis socials
3	<input type="checkbox"/>	El finançament per serveis socials bàsics provinent de la Generalitat de Catalunya
	<input type="checkbox"/>	0-1

22'. Finançament dels serveis socials municipals **abans de la crisi**
Valori 0=insuficient, 1=suficient

1		La proporció de la despesa corrent de la corporació local destinada als serveis socials municipals
2		L'esforç econòmic de l'ajuntament per prestar els serveis socials bàsics a la població de la seva àrea bàsica de serveis socials
3		El finançament per serveis socials bàsics provinent de la Generalitat de Catalunya
		<input type="text" value="0-1"/>

23. En relació a la freqüència amb la que atén, **actualment, les següents situacions socials, valori en una escala de l'1 al 5.**
1=mai, 2=gairebé mai, 3=algunes vegades, 4=bastant, 5=molt sovint

1		Dependència
2		Pobresa energètica
3		Pobresa infantil
4		Pobresa farmacèutica
5		Vulnerabilitat alimentària
6		Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la gent gran
7		Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la infància i l'adolescència
8		Exclusió i aïllament social
9		Desestructuració familiar
10		Violència masclista
11		Violència o delinqüència juvenil
12		Dificultats d'accès o de manteniment de l'habitatge
13		Sensellarisme
14		Exclusió residencial
15		Immigració i nova ciutadania
16		Condicions laborals precàries i/o desocupació
17		Manca de formació
18		Precarietat econòmica
19		Problemes conductuals
20		Malalties mentals
21		Discapacitat física, psíquica o sensorial
22		Problemes de convivència i cohesió social
23		Drogodependències i altres addiccions
24		Emergències socials
25		ALTRES quines?:
		<input type="text" value="Escala de l'1 al 5"/>

23'. EEn relació a la freqüència amb la que atenia, **abans de la crisi**, les següents situacions socials, valori en una escala de l'1 al 5.
1=mai, 2=gairebé mai, 3=algunes vegades, 4=bastant, 5=molt sovint

1			Dependència
2			Pobresa energètica
3			Pobresa infantil
4			Pobresa farmacèutica
5			Vulnerabilitat alimentària
6			Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la gent gran
7			Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la infància i l'adolescència
8			Exclusió i aïllament social
9			Desestructuració familiar
10			Violència masclista
11			Violència o delinqüència juvenil
12			Dificultats d'accès o de manteniment de l'habitatge
13			Sensellarisme
14			Exclusió residencial
15			Immigració i nova ciutadania
16			Condicions laborals precàries i/o desocupació
17			Manca de formació
18			Precarietat econòmica
19			Problemes conductuals
20			Malalties mentals
21			Discapacitat física, psíquica o sensorial
22			Problemes de convivència i cohesió social
23			Drogodependències i altres addiccions
24			Emergències socials
25			ALTRES quines?:
			Escales de l'1 al 5

24. Valori en una escala de l'1 al 3 la freqüència amb la que desenvolupa les següents funcions professionals **actualment**
1=mai, 2=de vegades, 3=sovint

1		Funció preventiva:
2		Funció d'atenció directa:
3		Funció de planificació: acció d'ordenar i conduir un pla d'acord amb uns objectius proposats, continguts en un programa determinat a través d'un procés d'anàlisi de la realitat i de pronòstic de les possibles evolucions de la mateixa
	<input type="checkbox"/>	Microsocial: disseny de tractaments, intervencions i projectes socials
	<input type="checkbox"/>	Macrosocial: disseny de programes i serveis socials
4		Funció docent: contribuir a la formació teòrico-pràctica de grau i postgrau en les disciplines del TS i l'ES així com en àrees afins.
5		Funció de promoció: actuacions encaminades a restablir, conservar i millorar les capacitats, la facultat d'autodeterminació i el funcionament individual i col·lectiu
6		Funció de mediació: actuar de catalitzador, possibilitant la unió de les parts implicades en el conflicte afavorint amb la seva intervenció que els interessats trobin la solució.
7		Funció de supervisió: exercir el control de les tasques realitzades pels professionals, treballadors socials, educadors socials i altres professional que exerceixen les seves funcions en els SSB
8		Funció d'avaluació: contrastar els resultats obtinguts en les actuacions, en relació als objectius proposats, tenint en compte tècniques i temps emprats. Indicar les disfuncions de lo realitzat i permetre proposar nous objectius i noves formes d'aconseguir-los.
9		Funció gerencial: el professional té responsabilitats en la planificació de centres, organització, direcció i control de programes socials i serveis socials
		Escales de l'1 al 3

24'. Valori en una escala de l'1 al 3 la freqüència amb la que desenvolupava les següents funcions professionals **abans de la crisi**
1=mai, 2=de vegades, 3=sovint

1	<input type="checkbox"/>	Funció preventiva:
2	<input type="checkbox"/>	Funció d'atenció directa:
3	<input type="checkbox"/>	Funció de planificació: acció d'ordenar i conduir un pla d'acord amb uns objectius proposats, continguts en un programa determinat a través d'un procés d'anàlisi de la realitat i de pronòstic de les possibles evolucions de la mateixa
	<input type="checkbox"/>	Microsocial: disseny de tractaments, intervencions i projectes socials
	<input type="checkbox"/>	Macrosocial: disseny de programes i serveis socials
4	<input type="checkbox"/>	Funció docent: contribuir a la formació teòrico-pràctica de grau i postgrau en les disciplines del TS i l'ES així com en àrees afins.
5	<input type="checkbox"/>	Funció de promoció: actuacions encaminades a restablir, conservar i millorar les capacitats, la facultat d'autodeterminació i el funcionament individual i col·lectiu
6	<input type="checkbox"/>	Funció de mediació: actuar de catalitzador, possibilitant la unió de les parts implicades en el conflicte afavorint amb la seva intervenció que els interessats trobin la solució.
7	<input type="checkbox"/>	Funció de supervisió: exercir el control de les tasques realitzades pels professionals, treballadors socials, educadors socials i altres professional que exerceixen les seves funcions en els SSB
8	<input type="checkbox"/>	Funció d'avaluació: contrastar els resultats obtinguts en les actuacions, en relació als objectius proposats, tenint en compte tècniques i temps emprats. Indicar les disfuncions de lo realitzat i permetre proposar nous objectius i noves formes d'aconseguir-los.
9	<input type="checkbox"/>	Funció gerencial: el professional té responsabilitats en la planificació de centres, organització, direcció i control de programes socials i serveis socials
	<input type="checkbox"/>	Escales de l'1 al 3

25. Valori si està d'acord amb els diferents impactes que la crisi ha pogut provocar en els SS del seu municipi
0=gens d'acord, 1=d'acord

1		Excessiva delegació de competències d'altres sistemes de protecció (salut, educació, habitatge, ocupació) que els professionals viuen com una sobrecàrrega insuportable.
2		Increment de les pressions per donar solucions a altres serveis o àmbits.
3		Els SS municipals han esdevingut en el calaix de sastre del sistema a conseqüència de les retallades en la resta de sistemes de protecció
4		Intervencions més assistencialistes
5		El col·lapse dels SS municipals ha afectat a la qualitat de l'atenció en els SSB
6		Vulneració dels drets socials de les persones
7		Desatenció de les funcions de prevenció i de promoció
8		Infradotació de professionals socials
9		Increment de la pressió política en forma 'ingerència o qüestionament dels criteris tècnics
10		El sistema de serveis socials pot haver esdevingut en generador de desigualtats
11		Major racionalització dels recursos
12		Dificultats de disponibilitat de recursos
13		Increment exponencial de situacions molt vulnerables amb limitacions en la nostra capacitat de resposta
14		Excessiva externalització de serveis
15		Desaparició de determinades figures professionals ens les equips de SS municipals
16		Baixa la ràtio de professionals tècnics especialitzats insuficients (psicòlegs, advocats..)
17		Baixa ràtio de personal administratiu i d'atenció al públic insuficient
18		Falta de comandaments: excessiva concentració de responsabilitats en una sola persona
19		Burocratització de la praxi professional
20		Increment de la pressió ciutadana en la resposta a les seves demandes
21		Intervenció parcialitzada davant de necessitats complexes
22		Orientació de la intervenció cap a un model purament reactiu condicionat per la necessitat de donar resposta a la demanda
23		Aplicació d'un model excessivament tramitador
24		Retallades de recursos i serveis
25		Increment de les competències dels SS municipals amb l'aprovació de nous drets socials recollits en la nova legislació social
26		Reducció de la dedicació de temps a atendre els casos
27		Focalització de la intervenció en les situacions d'emergència social
28		Augment de la sensació d'inseguretat i d'agressions en els SS municipals
29		Abandonament de la intervenció grupal i comunitària
30		Intervencions menys mobilitzadores
31		Reducció de la intervenció al nivell individual i familiar
		0-1

25'. Valori si està d'acord amb els diferents impactes que la crisi ha pogut provocar en els SS del seu municipi	
0=gens d'acord, 1=d'acord	
1	Excessiva delegació de competències d'altres sistemes de protecció (salut, educació, habitatge, ocupació) que els professionals viuen com una sobrecàrrega insuportable.
2	Increment de les pressions per donar solucions a altres serveis o àmbits.
3	Els SS municipals han esdevingut en el calaix de sastre del sistema a conseqüència de les retallades en la resta de sistemes de protecció
4	Intervencions més assistencialistes
5	El col·lapse dels SS municipals ha afectat a la qualitat de l'atenció en els SSB
6	Vulneració dels drets socials de les persones
7	Desatenció de les funcions de prevenció i de promoció
8	Infradotació de professionals socials
9	Increment de la pressió política en forma 'ingerència o qüestionament dels criteris tècnics
10	El sistema de serveis socials pot haver esdevingut en generador de desigualtats
11	Major racionalització dels recursos
12	Dificultats de disponibilitat de recursos
13	Increment exponencial de situacions molt vulnerables amb limitacions en la nostra capacitat de resposta
14	Excessiva externalització de serveis
15	Desaparició de determinades figures professionals ens les equips de SS municipals
16	Baixa la ràtio de professionals tècnics especialitzats insuficients (psicòlegs, advocats..)
17	Baixa ràtio de personal administratiu i d'atenció al públic insuficient
18	Falta de comandaments: excessiva concentració de responsabilitats en una sola persona
19	Burocratització de la praxi professional
20	Increment de la pressió ciutadana en la resposta a les seves demandes
21	Intervenció parcialitzada davant de necessitats complexes
22	Orientació de la intervenció cap a un model purament reactiu condicionat per la necessitat de donar resposta a la demanda
23	Aplicació d'un model excessivament tramitador
24	Retallades de recursos i serveis
25	Increment de les competències dels SS municipals amb l'aprovació de nous drets socials recollits en la nova legislació social
26	Reducció de la dedicació de temps a atendre els casos
27	Focalització de la intervenció en les situacions d'emergència social
28	Augment de la sensació d'inseguretat i d'agressions en els SS municipals
29	Abandonament de la intervenció grupal i comunitària
30	Intervencions menys mobilitzadores
31	Reducció de la intervenció al nivell individual i familiar
	<input type="checkbox"/> 0-1

26. Completeu breument la següent valoració DAFO de la vostra activitat professional al **actualment**.

DEBILITATS	AMENACES
FORTALESSES	OPORTUNITATS

E

26'. Completeu breument la següent valoració DAFO de la vostra activitat professional al **SSB abans de la crisi**

DEBILITATS	AMENACES
FORTALESSES	OPORTUNITATS

E

MOLTES GRÀCIES PER LA VOSTRA PARTICIPACIÓ!

ANNEX 8

MODEL D'ENTREVISTA

ENTREVISTA

Ajuntament:

Data: ___/___/20___

Durada de l'entrevista: (minuts)

Nom i cognoms:

Càrrec de comandament que ocupa en l'estructura dels SS del municipals:

Edat: _____ **sexe:** _____

Formació acadèmica:

1. Quants anys porta treballant en l'àmbit dels serveis socials?
2. Quants anys fa que ostenta el càrrec de comandament actual ?
3. Quines són les seves responsabilitats al capdavant dels SS de l'ajuntament?
4. Té funcions clarament definides? Pot enumerar-les?
5. Creu que les diverses normatives que regulen els SSB fan un encàrrec explícit, pel que fa a les funcions que se'ls encomana? Com ha afectat la crisi?
6. Els SSB són una competència pròpia dels ajuntaments de més de 20.000 habitants, però creu que des l'inici de la crisi s'han assumit d'altres que no venien contemplades a la Llei 12/2007, les podria concretar?
7. Com ha evolucionat des de la crisi les delegacions de competències de la Generalitat de Catalunya al seu ajuntament? Quines competències noves han assumit?
8. Creu que els SSB municipals des de la crisi han assumit competències d'altres sistemes com el de salut, educació, habitatge, ocupació des de l'aparició de la crisi? Quines? Com ha impactat en els SSB?
9. A continuació voldria que em comentés com han impactat diferents lleis sectorials que s'han aprovat en plena crisi i postcrisi, en els SSB i concretament en el del seu ajuntament:
 - a. Dependència: Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció autonomia personal i atenció a les persones amb situacions amb dependència.
 - b. Infància: Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.
 - c. Gènere:
 - a) Llei 5/2008, del 24 d'abril, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.
 - b) Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes
 - d. Estrangers:
 - a) Llei orgànica 2/2009, d'11 de setembre, de drets dels estrangers i la seva integració social.
 - b) Llei 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya
 - e. Emergència habitacional i pobresa energètica:
 - i. Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica
 - ii. Llei 4/2016, de 23 de desembre de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió social.
 - f. Renda Llei 14/2017, del 20 de juliol, de a renda garantida de ciutadania

10. Creu que la Llei de Serveis Socials de 2007 s'adapta adequadament a les noves realitats del món local fruit de la crisi?
11. Creu que caldria revisar les competències en matèria del serveis socials municipals?
12. Creu que caldria revisar els perfils professionals que determina la normativa que han de compondre els SSB?
13. Els professionals troncats dels SSB són els TS i ES, a continuació ens fixarem en alguns indicadors del seu treball i voldria que valorés com han evolucionat des de l'arribada de la crisi fins a l'actualitat:
 - a. La ràtio d'habitants que els corresponen (potencials usuaris)?
 - b. La ràtio la seva càrrega assistencial (ràtio de persones ateses)?
 - c. El temps que dediquen als casos (en mesos/anys)?
 - d. El temps d'espera entre la sol·licitud d'entrevista i la seva realització?
 - e. El temps de dedicació a l'entrevista?
 - f. En relació als mètodes de treball (individual/familiar/grupal i comunitari)?
 - g. Els àmbits d'intervenció (infància, joventut, adult, vellesa, família)?
 - h. El tipus d'atenció (1a acollida, atenció continuada o ambdues)?
 - i. El procés d'atenció (Atenció inicial i informació; acollida i anàlisi de la demanda i elaboració del diagnòstic social; tractament social)
14. Creu que la crisi ha influït en l'evolució d'alguns indicadors de qualitat de l'organització? ens podria facilitar algunes dades i valorar-les?:
 - a. Núm. de persones de l'equip directiu
 - b. Núm. personal amb contractació fixa
 - c. Núm. de professionals troncats dels SSB (TS i ES)
 - d. Núm. de personal tècnic especialitzat (psicòlegs i advocats)
 - e. Núm. personal auxiliar (TF, auxiliars de la llar)
 - f. Núm. personal administratiu i d'atenció al públic
 - g. Hores de formació continuada finançada per l'administració local
 - h. Implementació d'eines informàtiques suficients
 - i. Aplicatius informàtics adequats
 - j. Espai de supervisió pels TS i ES
15. Podria valorar l'evolució dels finançaments dels serveis socials municipals des de la irrupció de la crisi?:
 - a. Despesa corrent de la corporació local destinada a SSB
 - b. Finançament dels SS municipals per part de la Generalitat de Catalunya
 - c. Ha pogut influir en el disseny dels pressupostos pel que a l'àrea d'atenció a les persones, concretament als SSB?
16. Creu que la crisi ha afectat als contractes programa? De quina manera?
17. Pel que fa a l'estructura organitzativa ha evolucionat i com ha influït la crisi?
18. En relació de relació i coordinació dels serveis com ha evolucionat i com ha influït la crisi?
19. La crisi ha afectat a l'encàrrec polític? De quina manera?
20. Creu que la Cartera de serveis socials vigent ha donat la resposta desitjada des de l'arribada de la crisi? Com s'ha adaptat a les noves necessitats i a l'aparició de nous drets socials, fruit de l'aprovació de lleis sectorials en matèria social?

21. El seu Ajuntament va desenvolupar nous serveis, prestacions econòmiques o tecnològiques amb l'arribada de la crisi? Això ha suposat un canvi o increment pel que fa a competències delegades en matèria de SS especialitzats?
22. Des de l'aparició de la crisi podria valorar quina ha estat la política de l'ajuntament pel que fa a la prestació dels serveis: assumir-la directament, o internalitza-la?
23. En el cas del serveis externalitats de quin tipus de prestadors es tracta: entitats non profit o entitats profit ? podria valorar la tendència?
24. **Vol fer alguna altra aportació a modus de conclusió sobre l'impacte de la crisi en el sistema públic dels serveis socials i més concretament en els serveis socials locals?**
A continuació li preguem que contesti el següent un breu qüestionari:

QÜESTIONARI

Ajuntament:

Data: ___/___/20__

Durada aproximada 10 minuts

Nom i cognoms:

Càrrec de comandament que ocupa en l'estructura dels SS del municipals:

- Les preguntes formulades al qüestionari requereixen **respostes de maneres diferenciades**, que s'identificaran amb un símbol situat a la part inferior dreta del quadrant de cada pregunta:

Marcar a la casella una sola resposta per pregunta.

Marcar a la casella una o més respostes per pregunta.

Respondre per escrit a la pregunta formulada.

Ordenar les categories de resposta amb valors numèrics

Escala de valor de l'1 al 5

Escala de valor de l'1 al 3

- Les dades obtingudes passaran a formar part del Fitxer de Recerca de Maria Victòria Forns i Fernández, professora col·laboradora permanent de la URV, qui es farà càrrec de la gestió i protecció de les dades utilitzades en la recerca. En tot cas, sempre que ho consideri oportú, vostè podrà exercir els drets d'oposició, accés, rectificació i cancel·lació de les seves dades en l'àmbit reconegut per la Llei Orgànica 15/99 de 13 de desembre, desenvolupada pel RD 1720/2007 de 21 de desembre.

1. Valori en una escala d'1 a 5, el grau d'assoliment, **actualment, de les funcions pròpies dels SSB que defineix a l'art. 17 la Llei 12/2007 de Serveis Socials.**

1=no s'assoleix, 2=gairebé no s'assoleix, 3=ns/nc, 4= s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial.
2	Oferir informació, orientació i assessorament a les persones amb relació als drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés
3	Valorar i fer els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social a petició de l'usuari o usuària, del seu entorn familiar, convivencial o social o d'altres serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb la legislació de protecció de dades
4	Proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal, excepte en aquelles situacions en què la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública. En aquests darrers casos, els serveis de treball social del centre de la xarxa pública han d'elaborar el dit programa
5	Revisar el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal quan correspongui.
6	Acomplir les actuacions preventives, el tractament social o socioeducatiu i les intervencions necessàries en situacions de necessitat social i fer-ne l'avaluació
7	Intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors
8	Impulsar projectes comunitaris i programes transversals, especialment els que cerquen la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc
9	Prestar serveis d'ajuda a domicili, teleassistència i suport a la unitat familiar o de convivència, sens perjudici de les funcions dels serveis sanitaris a domicili.
10	Prestar serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents
11	Orientar l'accés als serveis socials especialitzats, especialment els d'atenció diürna, tecnològica i residencial
12	Promoure mesures d'inserció social, laboral i educativa
13	Gestionar prestacions d'urgència social
14	Aplicar protocols de prevenció i d'atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables
15	Gestionar la tramitació de les prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal i les altres que li siguin atribuïdes
16	Coordinar-se amb els serveis socials especialitzats, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats del món associatiu i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials.
17	Informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials
	Escales de l'1 al 5

1'. Valori en una escala d'1 a 5, el grau d'assoliment, abans de la crisi, de les funcions pròpies dels SSB que defineix a l'art. 17 la Llei 12/2007 de Serveis Socials.

1=no s'assoleix, 2=gairebé no s'assoleix, 3=ns/nc, 4= s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial.
2	Oferir informació, orientació i assessorament a les persones amb relació als drets i els recursos socials i a les actuacions socials a què poden tenir accés
3	Valorar i fer els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social a petició de l'usuari o usuària, del seu entorn familiar, convivencial o social o d'altres serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb la legislació de protecció de dades
4	Proposar i establir el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal, excepte en aquelles situacions en què la persona estigui ingressada de manera permanent en un centre de la xarxa pública. En aquests darrers casos, els serveis de treball social del centre de la xarxa pública han d'elaborar el dit programa
5	Revisar el programa individual d'atenció a la dependència i de promoció de l'autonomia personal quan correspongui.
6	Acomplir les actuacions preventives, el tractament social o socioeducatiu i les intervencions necessàries en situacions de necessitat social i fer-ne l'avaluació
7	Intervenir en els nuclis familiars o convivencials en situació de risc social, especialment si hi ha menors
8	Impulsar projectes comunitaris i programes transversals, especialment els que cerquen la integració i la participació socials de les persones, les famílies, les unitats de convivència i els grups en situació de risc
9	Prestar serveis d'ajuda a domicili, teleassistència i suport a la unitat familiar o de convivència, sens perjudici de les funcions dels serveis sanitaris a domicili.
10	Prestar serveis d'intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents
11	Orientar l'accés als serveis socials especialitzats, especialment els d'atenció diürna, tecnològica i residencial
12	Promoure mesures d'inserció social, laboral i educativa
13	Gestionar prestacions d'urgència social
14	Aplicar protocols de prevenció i d'atenció davant de maltractaments a persones dels col·lectius més vulnerables
15	Gestionar la tramitació de les prestacions econòmiques d'àmbit municipal i comarcal i les altres que li siguin atribuïdes
16	Coordinar-se amb els serveis socials especialitzats, amb els equips professionals dels altres sistemes de benestar social, amb les entitats del món associatiu i amb les que actuen en l'àmbit dels serveis socials.
17	Informar a petició de jutges i fiscals sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials
	Escales de l'1 al 5

2. El Decret 142/2011 d'11 d'octubre de Cartera de Serveis Socials de 2010-2011 (vigent) defineix tres tipus de prestacions (de serveis, econòmiques i tecnològiques)

A) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la què s'articulen les prestacions de serveis en **actualment**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS DE SERVEIS

1. Serveis socials bàsics

SAD

Servei d'atenció domiciliària dependència

Servei d'atenció domiciliària social

Servei de les tecnologies de suport i cura

Serveis residencials d'estada limitada

Servei d'acolliment residencial d'urgència

Servei de residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social

Servei de menjador social.

Ajuts d'urgències socials

Servei d'assessorament tècnic d'atenció social

Serveis d'intervenció socioeducativa (SIS)

Servei de suport a les famílies amb infants de 0-3 anys

Servei d'atenció diürna per a infants i adolescents de 3-16 anys

Servei d'acompanyament socioeducativa per a adolescents de 16-18 anys

Servei d'intervenció amb famílies

Servei de suport als serveis especialitzats

2. Serveis socials especialitzats

Infància, adolescència i joventut

Servei d'atenció a infància i adolescència (EAIA)

Persones amb discapacitat

Servei de transport adaptat i assistit

Atenció a la dependència

Elaboració del Programa Individual d'Atenció (PIA)

Persones sense llar

Servei d'inserció social (SIS)

"Housing first"

Pisos inclusius

Allotjaments temporals

Menjadors socials

Centre de dia

Serveis d'higiene personal i rober

Persones amb drogodependències i/o altres addiccions

<input type="checkbox"/>	Migracions i ciutadania
<input type="checkbox"/>	Servei de primera acollida
<input type="checkbox"/>	Projecte de promoció de la cohesió social
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe sobre la integració social dels estrangers per a la concessió d'autoritzacions d'arrelament
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe d'adequació de l'habitatge per a la concessió del reagrupament familiar
<input type="checkbox"/>	Violència masclista
<input type="checkbox"/>	Servei d'atenció i acolliments d'urgències
<input type="checkbox"/>	Servei d'informació i Assessorament a les Dones (SIAD)
<input type="checkbox"/>	Serveis d'acolliment residencial per a dones en situació de violència masclista i per a les seves filles i els seus fills
<input type="checkbox"/>	Servei de pis amb suport
<input type="checkbox"/>	Servei de pis pont
<input type="checkbox"/>	Pobresa energètica
<input type="checkbox"/>	Informe de SS municipals de situacions de risc
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut per a subministres bàsics (aigua, llum, gas)
<input type="checkbox"/>	Exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut a persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Programes i projectes comunitaris

B Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la què s'articulen les prestacions econòmiques

actualment

1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS ECONÒMIQUES

<input type="checkbox"/>	PIRMI
<input type="checkbox"/>	Renda garantida de ciutadania
<input type="checkbox"/>	Prestació per atendre les necessitats bàsiques
<input type="checkbox"/>	Prestació per al manteniment de les despeses de la llar per a determinats col·lectius
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica vinculada al servei per a persones en situació de dependència
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica per a cures en l'entorn familiar i suport als/a les cuidadors
<input type="checkbox"/>	Prestacions econòmiques d'urgència social

C) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la què s'articulen les prestacions econòmiques

actualment

1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS TECNOLÒGIQUES

<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la mobilitat i el transport
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a l'autonomia personal i la comunicació
<input type="checkbox"/>	prestacions de suport a l'accessibilitat i de supressió de barreres dependents del sistema de serveis socials
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la supressió de barreres arquitectòniques i de barreres en la comunicació
<input type="checkbox"/>	

2'. El Decret 142/2011 d'11 d'octubre de Cartera de Serveis Socials de 2010-2011 (vigent) defineix tres tipus de prestacions (de serveis, econòmiques i tecnològiques)

A) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència en la que s'articulaven les prestacions de serveis **abans de la crisi**
1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS DE SERVEIS

1. Serveis socials bàsics

SAD

Servei d'atenció domiciliària dependència

Servei d'atenció domiciliària social

Servei de les tecnologies de suport i cura

Serveis residencials d'estada limitada

Servei d'acolliment residencial d'urgència

Servei de residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social

Servei de menjador social.

Ajuts d'urgències socials

Servei d'assessorament tècnic d'atenció social

Serveis d'intervenció socioeducativa (SIS)

Servei de suport a les famílies amb infants de 0-3 anys

Servei d'atenció diürna per a infants i adolescents de 3-16 anys

Servei d'acompanyament socioeducativa per a adolescents de 16-18 anys

Servei d'intervenció amb famílies

Servei de suport als serveis especialitzats

2. Serveis socials especialitzats

Infància, adolescència i joventut

Servei d'atenció a infància i adolescència (EAIA)

Persones amb discapacitat

Servei de transport adaptat i assistit

Atenció a la dependència

Elaboració del Programa Individual d'Atenció (PIA)

Persones sense llar

Servei d'inserció social (SIS)

"Housing first"

Pisos inclusius

Allotjaments temporals

Menjadors socials

Centre de dia

Serveis d'higiene personal i rober

Persones amb drogodependències i/o altres addiccions

<input type="checkbox"/>	Migracions i ciutadania
<input type="checkbox"/>	Servei de primera acollida
<input type="checkbox"/>	Projecte de promoció de la cohesió social
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe sobre la integració social dels estrangers per a la concessió d'autoritzacions d'arrelament
<input type="checkbox"/>	Elaboració d'informe d'adequació de l'habitatge per a la concessió del reagrupament familiar
<input type="checkbox"/>	Violència masclista
<input type="checkbox"/>	Servei d'atenció i acolliments d'urgències
<input type="checkbox"/>	Servei d'informació i Assessorament a les Dones (SIAD)
<input type="checkbox"/>	Serveis d'acolliment residencial per a dones en situació de violència masclista i per a les seves filles i els seus fills
<input type="checkbox"/>	Servei de pis amb suport
<input type="checkbox"/>	Servei de pis pont
<input type="checkbox"/>	Pobresa energètica
<input type="checkbox"/>	Informe de SS municipals de situacions de risc
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut per a subministres bàsics (aigua, llum, gas)
<input type="checkbox"/>	Exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Ajuts a fons perdut a persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial
<input type="checkbox"/>	Programes i projectes comunitaris

B Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la què s'articulaven les prestacions econòmiques abans de la crisi
 1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS ECONÒMIQUES

<input type="checkbox"/>	PIRMI
<input type="checkbox"/>	Renda garantida de ciutadania
<input type="checkbox"/>	Prestació per atendre les necessitats bàsiques
<input type="checkbox"/>	Prestació per al manteniment de les despeses de la llar per a determinats col•lectius
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica vinculada al servei per a persones en situació de dependència
<input type="checkbox"/>	Prestació econòmica per a cures en l'entorn familiar i suport als/a les cuidadors
<input type="checkbox"/>	Prestacions econòmiques d'urgència social

C) Valori en una escala de l'1 al 3, la freqüència amb la què s'articulaven les prestacions tecnològiques abans de la crisi
 1= mai, 2= de vegades, 3= sovint

PRESTACIONS TECNOLÒGIQUES

<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la mobilitat i el transport
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a l'autonomia personal i la comunicació
<input type="checkbox"/>	prestacions de suport a l'accessibilitat i de supressió de barreres dependents del sistema de serveis socials
<input type="checkbox"/>	Ajudes per a la supressió de barreres arquitectòniques i de barreres en la comunicació
<input type="checkbox"/>	

3. En relació als principis rectors pels quals es regeix el sistema públic de serveis socials, i que queden definits a l'art.5 de la Llei 12/2007; Valori en una escala de l'1 al 5 el seu grau d'assoliment **actualment** 1=no s'assoleix, 2=gairebé no s'assoleix, 3=s'assoleix una mica, 4=s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Universalitat: l'administració local garanteix a tothom el dret d'accés als SS i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva.
2	Igualtat: es pot accedir i utilitzar els SS sense cap mena de discriminació arbitrària per raó de circumstàncies personals, de gènere, socials o territorials.
3	Responsabilitat pública: l'administració pública garanteix la disponibilitat dels SS mitjançant la regulació i aportació dels mitjans humans, tècnics i financers i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts.
4	Solidaritat: les polítiques i actuacions dels SS es basen en la solidaritat i la justícia social com a principi inspirador de les relacions humanes, amb l'objectiu de cooperar al benestar general.
5	Participació cívica de la ciutadania: els SS incorporen la participació de la ciutadania en la programació, l'avaluació i el control
6	Participació cívica dels usuaris: els SS garanteixen la participació dels usuaris en el seguiment i avaluació de la gestió dels serveis.
7	Globalitat: els SS donen resposta integral a les necessitats personals, familiars i socials, considerant els aspectes de prevenció, atenció, promoció i inserció.
8	Subsidiarietat: proximitat i descentralització.
9	Prevenció i dimensió comunitària: s'actua sobre les causes dels problemes i es prioritzen les accions de prevenció i l'enfocament comunitari.
10	Foment de la cohesió social: els SS incorporen elements que afavoreixen la inclusió i la integració social.
11	Normalització: els SS es presten a través dels mitjans habituals, evitant els serveis que separin les persones de llur unitat de convivència i de la comunitat o que no les hi integrin, a fi d'afavorir que s'inserixin en les activitats familiars, convivencials, laborals i socials.
12	Coordinació: el sistema de serveis socials es fonamenta en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques i entre aquestes i la societat civil organitzada, amb la finalitat d'establir actuacions coherents i programes d'actuació conjunts.
13	Atenció personalitzada i integral: els SS han asseguren atenció personalitzada mitjançant la valoració integral de la situació personal, familiar i comunitària de l'usuari o usuària
14	Respecte pels drets de la persona: les actuacions en matèria de SS han respecten sempre la dignitat de la persona i els seus drets
15	Foment de l'autonomia personal: els SS faciliten que les persones disposin de les condicions adequades per a desenvolupar els projectes vitals, dins la unitat de convivència que desitgin d'acord amb la naturalesa dels serveis i llurs condicions d'utilització.
16	Economia, eficiència i eficàcia: els serveis socials es gestionen amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia.
17	Qualitat dels serveis: el sistema de SS aplica criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat
18	Continuïtat dels serveis: els SS garanteixen la continuïtat en el temps de les prestacions establertes per llei i per reglament i n'ha de millorar la gestió i la qualitat, sense que es produeixi una reducció o supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el sistema.
	Escala de l'1 al 5

3'. En relació als principis rectors pels quals es regeix el sistema públic de serveis socials, i que queden definits a l'art.5 de la Llei 12/2007 ; Valori en una escala de l'1 al 5 el seu grau d'assoliment **abans de la crisi**

1=no s'assoleix, 2=gairebé no s'assoleix, 3=s'assoleix una mica, 4=s'assoleix bastant, 5=s'assoleix plenament

1	Universalitat: l'administració local garanteix a tothom el dret d'accés als SS i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva.
2	Igualtat: es pot accedir i utilitzar els SS sense cap mena de discriminació arbitrària per raó de circumstàncies personals, de gènere, socials o territorials.
3	Responsabilitat pública: l'administració pública garanteix la disponibilitat dels SS mitjançant la regulació i aportació dels mitjans humans, tècnics i financers i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts.
4	Solidaritat: les polítiques i actuacions dels SS es basen en la solidaritat i la justícia social com a principi inspirador de les relacions humanes, amb l'objectiu de cooperar al benestar general.
5	Participació cívica de la ciutadania: els SS incorporen la participació de la ciutadania en la programació, l'avaluació i el control
6	Participació cívica dels usuaris: els SS garanteixen la participació dels usuaris en el seguiment i avaluació de la gestió dels serveis.
7	Globalitat: els SS donen resposta integral a les necessitats personals, familiars i socials, considerant els aspectes de prevenció, atenció, promoció i inserció.
8	Subsidiarietat: proximitat i descentralització.
9	Prevenció i dimensió comunitària: s'actua sobre les causes dels problemes i es prioritzen les accions de prevenció i l'enfocament comunitari.
10	Foment de la cohesió social: els SS incorporen elements que afavoreixen la inclusió i la integració social.
11	Normalització: els SS es presten a través dels mitjans habituals, evitant els serveis que separin les persones de llur unitat de convivència i de la comunitat o que no les hi integrin, a fi d'afavorir que s'inserixin en les activitats familiars, convivencials, laborals i socials.
12	Coordinació: el sistema de serveis socials es fonamenta en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques i entre aquestes i la societat civil organitzada, amb la finalitat d'establir actuacions coherents i programes d'actuació conjunts.
13	Atenció personalitzada i integral: els SS han asseguren atenció personalitzada mitjançant la valoració integral de la situació personal, familiar i comunitària de l'usuari o usuària
14	Respecte pels drets de la persona: les actuacions en matèria de SS han respecten sempre la dignitat de la persona i els seus drets
15	Foment de l'autonomia personal: els SS faciliten que les persones disposin de les condicions adequades per a desenvolupar els projectes vitals, dins la unitat de convivència que desitgin d'acord amb la naturalesa dels serveis i llurs condicions d'utilització.
16	Economia, eficiència i eficàcia: els serveis socials es gestionen amb criteris d'economia, eficiència i eficàcia.
17	Qualitat dels serveis: el sistema de SS aplica criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat
18	Continuïtat dels serveis: els SS garanteixen la continuïtat en el temps de les prestacions establertes per llei i per reglament i n'ha de millorar la gestió i la qualitat, sense que es produeixi una reducció o supressió injustificada de qualsevol dels serveis que integren el sistema.
	Escales de l'1 al 5

4. En relació a la freqüència amb la que s'atenen, **actualment**, les següents situacions socials, valori en una escala de l'1 al 5.

1=mai, 2=gairebé mai, 3=algunes vegades, 4=bastant, 5=molt sovint

1		Dependència
2		Pobresa energètica
3		Pobresa infantil
4		Pobresa farmacèutica
5		Vulnerabilitat alimentària
6		Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la gent gran
7		Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la infància i l'adolescència
8		Exclusió i aïllament social
9		Desestructuració familiar
10		Violència masclista
11		Violència o delinqüència juvenil
12		Dificultats d'accès o de manteniment de l'habitatge
13		Sensellarisme
14		Exclusió residencial
15		Immigració i nova ciutadania
16		Condicions laborals precàries i/o desocupació
17		Manca de formació
18		Precarietat econòmica
19		Problemes conductuals
20		Malalties mentals
21		Discapacitat física, psíquica o sensorial
22		Problemes de convivència i cohesió social
23		Drogodependències i altres addiccions
24		Emergències socials
25		ALTRES quines?:
		Escales de l'1 al 5

4'. En relació a la freqüència amb la que s'atenien, **abans de la crisi**, les següents situacions socials, valori en una escala de l'1 al 5
1=mai, 2=gairebé mai, 3=algunes vegades, 4=bastant, 5=molt sovint

1		Dependència
2		Pobresa energètica
3		Pobresa infantil
4		Pobresa farmacèutica
5		Vulnerabilitat alimentària
6		Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la gent gran
7		Vulnerabilitat i risc o dificultat social de la infància i l'adolescència
8		Exclusió i aïllament social
9		Desestructuració familiar
10		Violència masclista
11		Violència o delinqüència juvenil
12		Dificultats d'accès o de manteniment de l'habitatge
13		Sensellarisme
14		Exclusió residencial
15		Immigració i nova ciutadania
16		Condicions laborals precàries i/o desocupació
17		Manca de formació
18		Precarietat econòmica
19		Problemes conductuals
20		Malalties mentals
21		Discapacitat física, psíquica o sensorial
22		Problemes de convivència i cohesió social
23		Drogodependències i altres addiccions
24		Emergències socials
25		ALTRES quines?:
		Escales de l'1 al 5

5. Valori en una escala de l'1 al 3 la freqüència amb la que es desenvolupen les següents funcions professionals **actualment**
1=mai, 2=de vegades, 3=sovint

1		Funció preventiva:
2		Funció d'atenció directa:
3		Funció de planificació: acció d'ordenar i conduir un pla d'acord amb uns objectius proposats, continguts en un programa determinat a través d'un procés d'anàlisi de la realitat i de pronòstic de les possibles evolucions de la mateixa
	<input type="checkbox"/>	Microsocial: disseny de tractaments, intervencions i projectes socials
	<input type="checkbox"/>	Macrosocial: disseny de programes i serveis socials
4		Funció docent: contribuir a la formació teòrico-pràctica de grau i postgrau en les disciplines del TS i l'ES així com en àrees afins.
5		Funció de promoció: actuacions encaminades a restablir, conservar i millorar les capacitats, la facultat d'autodeterminació i el funcionament individual i col·lectiu
6		Funció de mediació: actuar de catalitzador, possibilitant la unió de les parts implicades en el conflicte afavorint amb la seva intervenció que els interessats trobin la solució.
7		Funció de supervisió: exercir el control de les tasques realitzades pels professionals, treballadors socials, educadors socials i altres professional que exerceixen les seves funcions en els SSB
8		Funció d'avaluació: contrastar els resultats obtinguts en les actuacions, en relació als objectius proposats, tenint en compte tècniques i temps emprats. Indicar les disfuncions de lo realitzat i permetre proposar nous objectius i noves formes d'aconseguir-los.
9		Funció gerencial: el professional té responsabilitats en la planificació de centres, organització, direcció i control de programes socials i serveis socials
		<input type="text" value="Escala de l'1 al 3"/>

5'. Valori en una escala de l'1 al 3 la freqüència amb la que es desenvolupaven les següents funcions professionals **abans de la crisi**
1=mai, 2=de vegades, 3=sovint

1		Funció preventiva:
2		Funció d'atenció directa:
3		Funció de planificació: acció d'ordenar i conduir un pla d'acord amb uns objectius proposats, continguts en un programa determinat a través d'un procés d'anàlisi de la realitat i de pronòstic de les possibles evolucions de la mateixa
	<input type="checkbox"/>	Microsocial: disseny de tractaments, intervencions i projectes socials
	<input type="checkbox"/>	Macrosocial: disseny de programes i serveis socials
4		Funció docent: contribuir a la formació teòrico-pràctica de grau i postgrau en les disciplines del TS i l'ES així com en àrees afins.
5		Funció de promoció: actuacions encaminades a restablir, conservar i millorar les capacitats, la facultat d'autodeterminació i el funcionament individual i col·lectiu
6		Funció de mediació: actuar de catalitzador, possibilitant la unió de les parts implicades en el conflicte afavorint amb la seva intervenció que els interessats trobin la solució.
7		Funció de supervisió: exercir el control de les tasques realitzades pels professionals, treballadors socials, educadors socials i altres professional que exerceixen les seves funcions en els SSB
8		Funció d'avaluació: contrastar els resultats obtinguts en les actuacions, en relació als objectius proposats, tenint en compte tècniques i temps emprats. Indicar les disfuncions de lo realitzat i permetre proposar nous objectius i noves formes d'aconseguir-los.
9		Funció gerencial: el professional té responsabilitats en la planificació de centres, organització, direcció i control de programes socials i serveis socials
		Escales de l'1 al 3

6. Valori en una escala de l'1 al 5 els diferents impactes que la crisi ha provocat en els SSB del seu municipi

1=cap impacte, 2=poc impacte, 3=algun impacte, 4=bastant impacte, 5=molt impacte

1	Excessiva delegació de competències d'altres sistemes de protecció (salut, educació, habitatge, ocupació) que professionals viuen com una sobrecàrrega insuportable.
2	Increment de les pressions per donar solucions a altres serveis o àmbits.
3	Els SSB han esdevingut en el calaix de sastre del sistema a conseqüència de les retallades en la resta de sistemes de protecció
4	El col·lapse dels SSB ha afectat a la qualitat de l'atenció en els SSB
5	Vulneració dels drets socials de les persones
6	Desatenció de les funcions de prevenció i de promoció
7	Infradotació de professionals socials
8	Increment de la pressió política en forma d'ingerència o qüestionament dels criteris tècnics
9	El sistema de serveis socials pot haver esdevingut en generador de desigualtats
10	Retallades en els recursos
11	Dificultats de disponibilitat de recursos
12	Increment exponencial de situacions molt vulnerables amb limitacions en la nostra capacitat de resposta
13	Excessiva externalització de serveis
14	Desaparició de determinades figures professionals ens les equips de SSB
15	Baixa la ràtio de professionals tècnics especialitzats insuficients (psicòlegs, advocats...)
16	Baixa ràtio de personal administratiu i d'atenció al públic insuficient
17	Baixa ràtio de personal administratiu i d'atenció al públic insuficient
18	Burocratització de la praxi professional
19	Increment de la pressió ciutadana en la resposta a les seves demandes
20	Intervenció parcialitzada davant de necessitats complexes
21	Orientació de la intervenció cap a un model purament reactiu condicionat per la necessitat de donar resposta a la demanda
22	Aplicació d'un model excessivament tramitador
23	Retallades de recursos i serveis
24	Increment de les competències dels SS municipals a l'aprovació de nous drets socials recollits en la nova legislació social
25	Reducció de la dedicació de temps a atendre els casos
26	Focalització de la intervenció en les situacions d'emergència social
27	Augment de la sensació d'inseguretat i d'agressions en els SSB
28	Abandonament de la intervenció grupal i comunitària
29	Intervencions més assistencialistes
30	Intervencions menys mobilitzadores
	Reducció de la intervenció al nivell individual i familiar
	Escales de l'1 al 5

MOLTES GRÀCIES PER LA VOSTRA PARTICIPACIÓ!



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI