

# LA FUTURA LEGISLACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN CASTILLA Y LEÓN: EN TORNO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE 2009

## THE FUTURE SOCIAL SERVICES LAW IN CASTILLA Y LEON: THE 2009 BILL

MARÍA CRISTINA POLO-SÁNCHEZ, FERNANDO GONZÁLEZ-GALÁN  
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA. ESPAÑA

### RESUMEN

El artículo trata sobre la futura legislación de los servicios sociales de Castilla y León. Para ello se realiza una exposición donde se reflexiona sobre la concepción de necesidad social ligada a la idea de servicio social. Se presenta el informe previo del Consejo Económico y Social de 26 de Junio de 2009 sobre el Anteproyecto de Ley. Para a continuación llevar a cabo un análisis jurídico comparativo a partir del borrador de anteproyecto de ley de servicios sociales y atención a la dependencia de 7 de enero de 2009 y de la ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales.

### PALABRAS CLAVES

Necesidad social, servicio social, sector de acción social, coordinación, planificación.

### ABSTRACT

The article is about the future of the social services law of Castile and Leon. This will give a presentation which reflects on the concept of social necessity linked to the idea of social service. We present a preliminary report of the Economic and Social Council of June 26, 2009 on the proposed draft law to then conduct a comparative legal analysis from the draft bill on social services and attention to the dependence of 7 January 2009 and Law 18/1988 of 28 December, social action and social services.

### KEYWORDS

Social Need, Social Service, Social Action Sector, Coordination, Planning.

---

Recibido: 2009.09.25. Revisado: 2009.10.20. Aceptado: 2010.03.16. Publicado: 2010.03.25.

Correspondencia: Fernando González y Galán. Facultad de Derecho. Campus Miguel de Unamuno. 37007 SALAMANCA. Tfno.: + 34 923 29 45 00 Ext. 1659. Mail: fggalan@usal.es

## INTRODUCCIÓN

Transcurridos más de veinte años la ley de 1988 de acción social y servicios sociales de Castilla y León se queda obsoleta. Ello ha obligado a plantear un nuevo proyecto de ley a partir del cual afrontar, cara al siglo XXI, los retos que presenta la sociedad actual y que en materia de servicios sociales requieren una nueva y adaptada cobertura legislativa. El presente artículo trata sobre el anteproyecto de ley de servicios sociales y atención a la dependencia para Castilla y León. El futuro de los servicios sociales pasa por brindar ventajas y mejoras con respecto a la ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales. Una ley de servicios sociales debe tener en cuenta las necesidades sociales de la región en que pretende implantarse para a partir de ello ofrecer una adecuada cobertura legislativa. Así se consideran las necesidades sociales como fundamento de los servicios sociales. Ello se pone de manifiesto en el informe previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León así como en la futura legislación incorporada al anteproyecto.

Se ha utilizado como material de trabajo el borrador de anteproyecto de la Ley de Servicios Sociales y Atención A La Dependencia de Castilla y León de 7 de enero de 2009 así como la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, aún vigente. Como metodología para la elaboración del trabajo se ha realizado una reflexión conceptualizando la necesidad social inherente a la idea de servicios sociales, se presenta el informe previo del CES y un análisis jurídico comparativo entre la Ley de 1988 y la futura Ley a partir del borrador de 7 de enero de 2009.

### LAS NECESIDADES SOCIALES FUNDAMENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La concepción de necesidad social subyace inherente a la idea de Servicio Social. No se puede hablar de la historia de los Servicios Sociales sin reconocer la directa influencia en ellos de la historia de las necesidades y de la organización de la sociedad para satisfacer dichas necesidades (Bradshaw, 1972, 1982). Es decir, los Servicios Sociales son para éste autor la respuesta que la organización de la sociedad da a las necesidades sociales. Partiendo de ello tenemos que tanto la necesidad social material (que se mitigará garantizando la seguridad económica de la persona) como la necesidad social inmaterial (que irá centrada en el desarrollo personal de los individuos a través al

menos de la cultura), por muy discutible que pueda parecer, serán inherentes a la idea de Servicio Social y por lo tanto de unos Servicios Sociales comprometidos realmente con las necesidades sociales, entre las cuales consideramos se encuentran de manera fundamental la vivienda (necesidad social material garantizada por una seguridad económica de la persona) y el empleo (necesidad social que garantiza la seguridad económica para la mayoría de las personas salvo los ricos herederos; en el hecho de conseguir el empleo va también implicado el desarrollo personal y por tanto la necesidad social inmaterial). Kaufman (1972) define la necesidad como la diferencia que existe en la realidad en que habita la persona y el ideal en que debería habitar, por ejemplo, la realidad de no tener vivienda ni empleo y el ideal de tenerlos (aunque al menos sea en alquiler la vivienda y temporal pero digno el empleo). Entendiendo por habitar no sólo lo físico sino también lo social. Moroney (1977) y Bradshaw (1982) distinguen cuatro tipos de necesidad, a saber, por un lado la necesidad normativa que está relacionada con la necesidad relativa o comparativa en que ambas toman como referencia un determinado estándar (mientras la normativa se refiere a la carencia del individuo con relación a la norma estándar, la comparativa se basa en una justicia distributiva entre grupos similares cuando uno es poseedor de algo de lo que el otro carece) y por otro lado la necesidad sentida y necesidad expresada (donde la sentida se relaciona con la propia percepción subjetiva y la expresada tiene que ver con las demandas de servicio de intervención social). Allardt (1996) adopta “un enfoque sobre las necesidades básicas concentrado en las condiciones sin las cuales los seres humanos no pueden sobrevivir, evitar la miseria, relacionarse con otras personas y evitar el aislamiento”. En su teoría de las necesidades humanas L. Doyal y I. Gough (1994) destacan, una concepción universal de las necesidades básicas de todo individuo válidas con independencia de la cultura y del tiempo histórico en que acontece (perspectiva que desarrolló ya José Ortega y Gasset en los años 20 y 30 a partir de la razón vital e histórica: el título principal del hombre es *homo faber*, todo se lo tiene que hacer tanto para sobrevivir como para adquirir autonomía). Así, estos autores, proponen como necesidades básicas la supervivencia física y la autonomía personal. Conciben las necesidades sociales como derechos morales que las políticas sociales transforman en derechos sociales y civiles. En la car-

ta magna española se recoge el derecho a la vivienda y al empleo que es el reconocimiento implícito de un derecho moral forjado por una necesidad social. Lo que varía, según estos autores, es la forma concreta en que se aplican las políticas sociales, variación que está en función de cada cultura, la cual determina los modos de satisfacción. Por ejemplo, en España las políticas sociales dependen de las Comunidades Autónomas. En concreto en Castilla y León las políticas de vivienda se encuadran dentro de la Consejería de Fomento mientras que las políticas de empleo se desarrollan en la Consejería de Economía y Empleo. Así los Servicios Sociales se engloban en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a través de distintas instituciones: Comisionado regional para la droga, dirección general de la mujer, instituto de la juventud, dirección general de familia y la gerencia de servicios sociales que entre otras funciones informa del Sistema de Acción Social de Castilla y León. La futura legislación de los servicios sociales en Castilla y León toma como referencia las necesidades sociales que presenta la comunidad autónoma tomando en consideración los estudios e investigaciones realizados por el Consejo Económico y Social. A continuación se destacan las aportaciones realizadas por el informe previo de 26 de Junio de 2009.

#### **EL INFORME PREVIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (DE 26 DE JUNIO DE 2009)**

Tras una introducción de los antecedentes legales a nivel europeo, estatal y autonómico; del diálogo social y de la legislación relativa a los servicios sociales de otras comunidades autónomas; el presente informe se basa además en otros anteriores relacionados con la infancia, las personas mayores, el plan estratégico de acción social, la atención a las personas con discapacidad y las acciones de inclusión social:

- Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León (IP 11/01).
- Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Atención y Protección a las Personas Mayores en Castilla y León (IP 8/02).
- Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social (IP 3/05).
- Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales

de Atención y Protección a la Infancia, de Atención a las Personas Mayores, de Atención a las Personas con Discapacidad y de Acciones para la Inclusión Social (IP 4/05).

El informe previo de 26 de Junio de 2009 tras las observaciones generales y particulares, realiza unas conclusiones y recomendaciones respecto de las cuales cabe destacar los siguientes aspectos.

La actual situación económica y sus consecuencias sociales y laborales (se refiere a la crisis financiera que afectando a la economía está arrojando más de cuatro millones de parados) plantean un reto añadido a la atención social, aconsejando prever escenarios a corto y medio plazo que permitan ajustar las políticas sociales. Así mismo propone la capacidad de los servicios sociales para generar empleo y la consideración de la inmigración como nuevos perceptores de servicios. Recomienda un compromiso a las administraciones públicas para no perder el nivel de protección social alcanzado subrayando la importancia de contar con suficiencia de recursos económicos, materiales y personales. Según el CES, la legislación futura de los servicios sociales debe tener en cuenta el envejecimiento, la baja densidad demográfica y la concentración urbana con una adecuada coordinación social y sanitaria.

#### **LA FUTURA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN**

La futura ley de Servicios Sociales para la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene por objeto promover, garantizar, ordenar, regular y coordinar los Servicios Sociales en la región más extensa territorialmente de Europa. Mientras la Ley de 1988 no introducía una mención a las necesidades, la futura ley pretende implantar un sistema de servicios sociales cuya finalidad es proporcionar una adecuada cobertura para dos tipos de necesidades que diferencian en necesidades personales básicas y en necesidades sociales (Art. 4. 2). Por necesidades personales básicas, se entiende aquellas requeridas para la subsistencia que repercuten en la autonomía personal y en la calidad de vida del individuo; mientras que por necesidades sociales contemplarían las requeridas para las relaciones familiares, interpersonales y de grupo, así como para la integración y participación en el entorno social. Dichas necesidades tienen como beneficiarios del sistema a los ciudadanos de Castilla y León y los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad, en el marco de la Constitución y de la legislación estatal aplicable. Para cubrir estas

necesidades la ley se fundamenta en los principios rectores de universalidad, igualdad efectiva, responsabilidad pública, solidaridad, prevención, atención personalizada, atención integral, promoción de la autonomía personal, respeto a los derechos de las personas, proximidad, participación, coordinación, calidad y sostenibilidad.

Así mismo, a diferencia de la ley de 1988 que utilizaba siete artículos (10 al 16) para referirse a la infancia, juventud, familia, tercera edad, minusválidos, drogodependientes, personas discriminadas, delincuentes y otras situaciones inespecíficas, de emergencia o de extrema necesidad, se contempla en la futura ley los sectores de actuación social por parte de los Servicios Sociales en un mismo artículo (Art. 11) y en los que se incluye: la población en general (que anteriormente no se mencionaba), la infancia y la adolescencia, las personas en situaciones de dependencia, las personas mayores, las personas con discapacidad, la integración social (para minorías étnicas, inmigrantes y situaciones de emergencia, riesgo, dificultad, marginación o exclusión social).

El futuro de los servicios sociales en Castilla y León tienen por objetivo promover, garantizar, ordenar, regular y coordinar un conjunto de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos para lograr la integración social de toda la población

y principalmente de aquella en situación de carencia y precariedad. Una diferencia importante con respecto a la ley de 1988 está en que la futura ley introduce a las entidades públicas y privadas vinculándolas al sistema de calidad de los Servicios Sociales. Para ello pretende contar tanto con la colaboración de entidades privadas como públicas implantando un sistema de calidad, al que dedica el título V, que garantice las condiciones adecuadas en la prestación de los servicios. Dicha calidad se establecerá a partir de cuatro elementos: criterios de calidad junto con un sistema de evaluación; principios de actuación y formación de los profesionales; registro, autorización y acreditación de entidades, servicios y centros del sistema de servicios sociales; control administrativo. Un nuevo avance que introducirá la futura ley y como garantía de la calidad en la formación de los profesionales se creará un centro regional de formación y estudios sociales (Art. 56) que será adscrito a la consejería competente en servicios sociales cuya dedicación será destinada a la organización, coordinación y ejecución de los planes y programas de formación, así como a la actividad de estudio e investigación. La nueva ley define y diferencia claramente entre los entes que ofrecen los servicios sociales. Las “entidades” como las personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, los “servicios” como el conjunto de medios o acciones organizados técni-

Título	Ley de 1988 Consta de 51 Art.	Borrador de Anteproyecto de 2009 Consta de 110 Art.
		Exposición de motivos
		Título Preliminar
I	Objeto y ámbito de aplicación	Las prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública
II	De La Estructura Organizativa	Organización territorial y funcional del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública
III	De La Participación	Organización integrada para el acceso al sistema de servicios sociales de responsabilidad pública
IV	De Las Competencias	De la distribución de competencias
V	De Las Transferencias y Delegación De Competencias	Calidad de los servicios sociales
VI	De Los Recursos y Su Distribución	De la Planificación
VII	No existe	De la coordinación y cooperación administrativa
VIII	No existe	De la participación
IX	No existe	De la financiación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública
X	No existe	Del régimen sancionador

ca y funcionalmente, los “centros” como la unidad orgánica y funcional, es decir, el edificio. Por otro lado y dentro del control administrativo se contempla la creación de una inspección y control (Art. 66) orientada a velar por el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para el correcto funcionamiento de los servicios sociales.

Una novedosa introducción con respecto a la ley de 1988 se refiere a la planificación regional de los servicios sociales, asunto al que se dedica el Título VI, ésta se hará por un periodo de cuatro años, teniendo en cuenta el análisis de necesidades y demanda de prestaciones, la valoración y clasificación de las prestaciones, los objetivos y previsiones de cobertura, la disponibilidad de los recursos y su distribución territorial, la formulación de los criterios de calidad así como las medidas de coordinación administrativa. El alcance de la planificación regional de los servicios sociales cubre todas las administraciones públicas y las entidades privadas financiadas total o parcialmente con fondos públicos, mientras que es tan sólo indicativa para las entidades privadas no financiadas públicamente. Por otro lado, la nueva ley prevé, en el Título VII, la creación de un consejo de coordinación entre administraciones para el sistema de servicios sociales, llamado Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema de Servicios Sociales, se favorecerá con la implantación de un registro único. La coordinación prestará una atención integrada de carácter social y sanitario, donde se integren servicios y prestaciones del sistema de salud y servicios sociales; lo que se traducirá en protocolos de valoración y diagnóstico conjuntos. En la ley de 1988 la función de coordinación se ejecutaba dentro del llamado Consejo Regional De Acción Social de Castilla y León.

En el ámbito de la participación, ya tratado en el Título III de la ley anterior, se amplían los cauces a través de los cuales la administración fomentará y asegurará la participación (en la planificación, seguimiento de la gestión y evaluación de los servicios sociales) ciudadana, de las entidades y agentes sociales y de las instituciones. La futura ley contempla los siguientes cauces de participación: el Consejo Regional de Servicios Sociales, los Consejos Provinciales de Servicios Sociales, el Comité Consultivo de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia. También considera otros cauces de participación como los órganos colegiados creados al efecto o el movimiento asociativo mediante procesos participativos. Para sostener adecuadamente los servicios sociales de responsabilidad pública la ley prevé, en el Título

IX, la creación de un sistema de financiación cuyas fuentes son los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León así como del Estado, las aportaciones de entidades privadas, las aportaciones económicas de los usuarios, las aportaciones de las obras sociales de las cajas de ahorros, las herencias, donaciones o legados, así como cualesquiera otros ingresos que le sean atribuidos.

## RESPONSABILIDAD PÚBLICA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

Uno de los objetivos principales perseguidos por el Anteproyecto es la superación ya definitiva del modelo asistencial de servicios sociales que, en opinión del legislador, pudiera haber subsistido residualmente durante estos veinte años. Ciertamente, la Ley 18/88 28 de diciembre no contenía una mención específica a la configuración como auténticos derechos subjetivos de los servicios proporcionados, aspecto que en el Anteproyecto merece una especial consideración y que actúa como punto de partida de la futura Ley. Sin embargo, la ejecución práctica de la inicial normativa en estas más de dos décadas ha permitido ir superando gradualmente cualquier espacio para las dudas en cuanto a la negativa al auténtico reconocimiento de un derecho de carácter subjetivo para los ciudadanos al margen de una mera prestación asistencial, pudiendo, efectivamente, antes y ahora ser exigible frente a los poderes públicos y, si fuera preciso, frente a los órganos jurisdiccionales<sup>1</sup>.

Sucede, no obstante, que la Comunidad Autónoma de Castilla y León viene identificada por unas características peculiares, muy diferentes a los perfiles propios de otras regiones, al combinarse dos factores que, por su intensidad, vuelven más necesaria la implantación de unos servicios sociales cuya eficacia permita dar respuesta a las peticiones demandadas. Tal es el caso del continuo proceso de envejecimiento poblacional de la Comunidad, como fenómeno imparable que no ha conseguido, a su vez, ser frenado por la tasa de natalidad, una de las más bajas del país. Si a ello le unimos la extensión territorial de las nueve provincias que componen la Comunidad, no es de extrañar que la demanda de servicios sociales sea uno de los frentes donde las Administraciones Públicas más deben incidir.

Por otro lado, la distribución de la población no es uniforme, hecho que se constata con una mayor concentración de personas en los núcleos urbanos quedando, por el contrario, las zonas rurales en una

situación de precariedad que exige un esfuerzo complementario tanto a los poderes públicos como a la iniciativa privada para garantizar un nivel adecuado de protección social.

Factores como la inmigración, por su parte, revelan el carácter pendular de una realidad hasta hace unos años inimaginable y que debido en gran medida a la crisis económica actual ha disminuido en su tendencia creciente pero que, en todo caso y habida cuenta de la práctica ausencia de apoyos sociales y familiares de este colectivo, merece igualmente una atención prioritaria.

El modelo vigente de servicios sociales en Castilla y León ha evolucionado paulatinamente a fin de reconocer una cobertura suficiente desde el punto de vista tanto territorial como subjetivo. Ahora bien, la adaptación ha de ser continua, sin elementos anquilosantes y permitiendo avanzar hacia el futuro en pos de una mejora y de una consolidación de los niveles prestacionales ya alcanzados. De ahí que adquieran protagonismo los principios de universalidad e igualdad: la atención ha de ser apropiada al caso concreto, mejorando la eficiencia de las prestaciones reconocidas, y ha de compatibilizarse con otras medidas, nacidas en un primer momento en el ámbito de la Administración Central del Estado con el ánimo de una posterior cesión y asunción en la gestión de servicios por la Comunidad Autónoma, y que vienen representadas fundamentalmente por la Ley 39/06 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia. Sobre esta base, el objetivo de la integración organizativa aparece como uno de los propósitos claves a alcanzar en los próximos años, y todo ello con independencia del contenido o naturaleza de los servicios sociales cuyo reconocimiento se reclame.

A esta tarea están llamadas tanto las Administraciones Públicas, que mantienen una titularidad pública de los diferentes niveles de servicios sociales, como las entidades de titularidad privada pero cuya financiación se obtenga, total o parcialmente, a partir de fondos públicos. El Anteproyecto no muestra una preferencia clara hacia ninguna de las dos opciones. Es claro que desde instancias privadas el suministro de servicios sociales debe demostrar unos mínimos de calidad y solvencia para poder desempeñar este tipo de actuaciones. Pero no se observa en esta norma de futuro desplazamiento alguno hacia una eventual privatización en la provisión de servicios sociales en relación al criterio mantenido por la Ley actual. En este sentido, el art. 2 Ley 18/88, acogién-

dose a la idea básica de sistematización en la estructura de los servicios sociales en Castilla y León, configura a ésta como una organización integrada de recursos públicos y privados contenidos en la planificación regional, en tanto que el art. 2 del Anteproyecto, cuando configura el ámbito de aplicación de la futura Ley, lo hace en referencia a los servicios sociales que presten las Administraciones Públicas de Castilla y León y las personas físicas o jurídicas de carácter privado en el territorio de la Comunidad. Es más: la responsabilidad pública se erige como el pilar central de todo el sistema, formando parte del mismo igualmente los servicios privados pero de financiación total o parcialmente pública. Quiere ello decir que los servicios cuya titularidad sea privada, a pesar de su importancia creciente y del peso que ha adquirido el denominado tercer sector, no quedarían sin más integrados dentro del citado sistema, ni siquiera mediante la celebración del correspondiente concierto, y desempeñarían un mero papel participativo, subsidiario y complementario respecto a los servicios sociales de titularidad pública, que habrían en todo caso de garantizarse. Sólo mediante los requisitos que la futura Ley y su posterior desarrollo reglamentario prevean se produciría esa incorporación de los servicios privados al sistema público con carácter restrictivo y asegurando la preeminencia y salvaguarda de la actuación pública y la necesaria coordinación en términos de equidad.

## EL CATÁLOGO PRESTACIONAL: UN COMPROMISO DE FUTURO

El Anteproyecto contiene como novedad una definición y enumeración de lo que se considera como prestación dentro del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública (art. 14): actuaciones, intervenciones, medidas, ayudas y otros medios que sean apropiados para atender tanto a las necesidades personales básicas del individuo como a las necesidades sociales descritas en el art. 4.2.

Es de destacar la distinción que el art. 14.2 efectúa entre prestaciones esenciales y no esenciales y, sobre todo, el riesgo de que estas últimas pudieran ser obviadas o, lo que es lo mismo, no garantizadas si las circunstancias aconsejaran su eliminación. El criterio definitivo sería el de su naturaleza: las prestaciones esenciales adquieren la condición de derecho subjetivo y, por tanto, son plenamente exigibles por los ciudadanos. Habrán de resultar obligatoriamente prestadas y su acceso será garantizado públicamente, y ello sin valorar cuál sea en cada momento el grado de necesidades sociales globales o la deman-

da de protección. En cambio, se observa una clara contradicción con la afirmación y prácticamente el compromiso contraído en la Exposición de Motivos de que esta Ley avanza hacia una configuración real de los servicios sociales como un derecho al que las Administraciones Públicas quedarán constreñidas pues, de lo contrario, serán los órganos jurisdiccionales los que decidirán si la posición del ciudadano se sustenta o no sobre una base jurídica que deba ser reconocida. Con este argumento queremos resaltar hasta qué punto la presentación de los objetivos a que se encamina la futura Ley dista mucho de alcanzar esas metas, y este recorte se incorpora ya al propio articulado, donde introduce esa frontera que, en último término, culminará en una inhibición prestacional si así se entiende pertinente.

Una segunda cuestión merece asimismo ser resaltada: la calificación de las prestaciones como esenciales o no esenciales no es inmutable. El Anteproyecto recoge un elenco de trece supuestos que en todo caso tendrán la condición de prestaciones esenciales, pero ello no obsta para que, adicionalmente, pueda incrementarse esta enumeración con otros supuestos añadidos y que, de igual manera y llegado el caso, se decidiera eliminar ese carácter y volver a considerarlas no esenciales si atendiendo a la situación o a los criterios aplicables en cada momento se considera oportuno.

El acceso a las prestaciones no esenciales se vincula a la disponibilidad de recursos y al número de solicitantes, entre los que se fijará un orden de prelación. Queda abierta la puerta a una declaración de obligatoriedad en la prestación de estos servicios únicamente en lo que respecta a un nivel mínimo de cobertura que en todo caso debería ser respetado si es que el ciclo económico y las disponibilidades presupuestarias así lo permiten.

Eso sí, sean esenciales o no las prestaciones, el acceso a las mismas se condiciona a la previa superación de una valoración profesional y a la comprobación de que concurren las circunstancias que determinan su reconocimiento, para lo cual, es obvio, deberán cumplirse los requisitos exigibles. Entre ellos y como eventual propuesta el Anteproyecto menciona una posible participación en la financiación de la prestación por parte del interesado, que podría devenir hecho cierto o no en función de la situación financiera del momento y del nivel económico del solicitante. No es, por consiguiente, una apuesta decidida por la cofinanciación del sistema de servicios sociales, sino una vía que pudiera quedar abierta si

lo que se pretende en definitiva es consagrar el principio de solidaridad y corresponsabilidad.

En el extremo opuesto, el compromiso es claro: ninguna persona (siempre que, evidentemente, cumpla los requisitos para ello) se verá privada del acceso a las prestaciones sobre el único apoyo de una falta de recursos económicos (art. 23). Es decir, que incluso en el caso hipotético de que los beneficiarios hubieran de contribuir al sostenimiento de la prestación que les va a ser reconocida, las excepciones se recogen en el propio texto legal no como una concesión graciable y, por tanto, eventualmente discrecional, sino que tras una valoración apropiada del nivel de ingresos del sujeto podría resultar exonerado de esa aportación si sus circunstancias económicas así lo aconsejan.

#### LA ESTRUCTURA TERRITORIAL Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES: DE LA CONTINUIDAD A LA INNOVACIÓN

En desarrollo de la Ley 18/88, el Decreto 13/90 25 de enero regulador del Sistema de Acción Social de Castilla y León describía un diseño estructural basado en Zonas de Acción Social, a efectos de la prestación de servicios básicos (o de primer nivel, como recoge el Anteproyecto), y un nivel secundario, representado por los servicios sociales específicos y dirigido hacia sectores concretos de la población que podrían acceder a ellos a través de los CEAS, salvo que por causas razonables fuera recomendable su acceso directo. Pues bien, el Anteproyecto, manteniendo las Zonas como nivel de referencia genérica para la detección de necesidades, asignación de recursos y aspectos planificadores, contempla la creación de unidades de actuación superiores integradas por varias Zonas (entre tres y cinco), a efectos de percibir determinadas prestaciones.

Cada Zona de Acción Social se constituirá en función de módulos de población de 20.000 habitantes en el medio urbano y 10.000 en el medio rural, límites cuantitativos ya previstos inicialmente en la ley 18/88 (art. 7.4), si bien con la previsión de aplicar los correspondientes índices correctores a fin de que la distribución de servicios fuera equitativa entre toda la población. El Anteproyecto no utiliza exactamente este término, pero su consideración viene a ser análoga, al punto de permitir cupos inferiores a los citados en supuestos especiales.

Por su parte, las Áreas, como agrupaciones de Zonas que el Anteproyecto plantea, mantienen unos límites poblacionales de 60.000 y 30.000 habitan-

tes en el medio urbano y rural respectivamente (art. 26.3).

Por último, queda por concretar cuál será el alcance de un tercer nivel, previsto en la futura Ley y que únicamente especifica la existencia de divisiones territoriales superiores al Área por razón de necesidades específicas (art. 24 c), sin que el art. 27 aporte dato adicional alguno sobre su contenido y ámbito subjetivo y territorial. Con toda seguridad será en el Mapa de Servicios Sociales que el Anteproyecto se plantea configurar donde se sabrá a ciencia cierta con qué estructuras organizativas se podrá contar en adelante (art. 28.2).

Como es fácil de colegir hasta ahora, la línea continuista en cuanto al mantenimiento de unidades de atención reducidas, más próximas a la realidad de los ciudadanos, revela en ocasiones, en función de las unidades superiores que se constituyan, una cierta contradicción, pues la creación de estructuras de tercer nivel no va acompañada de una explicación suficiente acerca de cuáles son sus funciones y, sobre todo, sin una garantía de que el contacto directo con la problemática social de los solicitantes se mantenga con idénticas garantías.

Desde el punto de vista funcional se reproduce, como opción acertada, la actuación de los equipos de Acción Social (Básica, añade el Anteproyecto), cuyo ámbito de actuación seguirán siendo los Centros de Acción Social. Se conserva así la plena correlación entre Zona de Acción Social y CEAS (art. 31.2), que hasta ahora ha venido funcionando de modo satisfactorio. Por su parte, el Área de Acción Social se identifica con la constitución de Equipos Multidisciplinares Específicos cuya actuación se vincula a la atención de necesidades concretas y que con frecuencia desempeñarán una labor de asesoramiento y apoyo a los profesionales de los CEAS.

Sea como fuere, el acceso al sistema debe realizarse aplicando un principio integrador en la organización de los recursos, donde la información, las vías de obtención de prestaciones y las actuaciones se hallen lo suficientemente coordinadas entre sí evitando la duplicidad de actuaciones. A estos efectos, se proyecta configurar una red integrada de datos, tanto del sector público como privado, que permitan además su actualización constante (art. 36 apartados 3 y 4) y que sitúan a los CEAS como eje central a través de los cuales los ciudadanos (salvo para los casos en que se opte por una forma de acceso alternativa) podrán obtener y suministrar información, aparte del correspondiente asesoramiento y orientación profesional iniciales (art. 37).

La deseable coordinación se observa asimismo en la valoración de las situaciones de necesidad, llevada a cabo por equipos integrados de profesionales, de composición multidisciplinar, previendo incluso la participación de profesionales de distintas Administraciones Públicas integrando los denominados Equipos de Composición Mixta (art. 39).

Igualmente, el seguimiento en la evolución de la situación de necesidad de cada usuario de servicios sociales se destaca como uno de los objetivos primordiales de la futura Ley. Si la actuación a emprender con el solicitante se prevé prolongada, le será asignado un profesional que, de modo continuado, vigilará y hará un seguimiento del caso encomendado (art. 49.1). El control y, ante todo, el conocimiento de los beneficiarios de prestaciones se valoran como una herramienta de trabajo imprescindible, para lo cual el registro de beneficiarios, de carácter único, permitirá una consulta y un acceso compartido por los diferentes profesionales con interés en cada caso, lo que además facilitará el ejercicio de sus funciones (art. 43). De manera análoga, se arbitrará una historia social individualizada de cada usuario, donde se reflejarán las solicitudes y demandas de servicios sociales y la valoración que los profesionales hayan realizado de cada caso, siendo siempre accesible para todos aquellos que en algún momento se hayan ocupado del mismo (art. 44).

## COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

Se ha pretendido en el Anteproyecto mejorar la distribución competencial que la Ley 18/88 venía recogiendo en los arts. 29 a 34, por cuanto se parte ahora de la declaración explícita de reparto entre la Junta de Castilla y León como tal institución y la Consejería con competencias en esta materia, bien de modo directo o a través de los organismos adscritos a ella (art. 47). La Junta se reserva actuaciones genéricas, atribuidas por la Constitución en el ámbito de la asunción de competencias a que se refieren los arts. 148.1.20 y 149.2.3, en tanto que las tareas organizativas y de gestión propiamente dichas corresponderán a la Consejería, siendo factible, llegado el caso, la transferencia o delegación a las entidades locales (art. 48.3). Se ha mejorado así la enumeración de funciones que habrán de asignarse a una y otra superando una redacción, ciertamente farragosa y no excesivamente clarificadora, contenida en la actual Ley 18/88.

Lo mismo sucede respecto a las competencias de las entidades locales, sin separar ya, como hacía la Ley 18/88, entre Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. El art. 49 del Anteproyecto reproduce, como es lógico, buena parte de las funciones a desempeñar por ambos organismos e introduce algunas novedades sobre las que será preciso insistir, como el diseño de programas sobre ayudas básicas de emergencia o urgencia social; en materia de prevención dentro del ámbito local, o promoción de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en la prestación de servicios sociales.

#### LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES: INDEFINICIÓN NORMATIVA

La claridad perseguida por el Anteproyecto a la hora de definir las distintas figuras jurídicas con entidad propia dentro del ámbito de los servicios sociales quiebra en este caso ante una falta de concreción de lo que ha de entenderse por infracción en esta materia. Tras una remisión a la normativa estatal básica y a la legislación específica dentro de los distintos sectores de servicios sociales, describe simplemente una infracción administrativa como cualquier acción u omisión tipificada en esta Ley y llevada a cabo por una persona física o jurídica (art. 98). Contrasta, desde luego, con el detalle por el que se inclina el art. 37 Ley 18/88 estableciendo tres bloques de lo que se considera como infracción, a los que vino a unirse un cuarto supuesto introducido por Ley 11/2000 28 de diciembre (art. 44.1). Así, vulnerar los derechos de los usuarios, obstruir las facultades inspectoras de la Administración, eludir las normas de autorización normativa y el incumplimiento por parte de los usuarios de sus obligaciones actúan como categorías globales dentro de las cuales incluir actos u omisiones provenientes tanto de las propias Administraciones Públicas como de los beneficiarios del sistema. El Decreto 97/91 25 de abril sobre Inspección y régimen sancionador en materia de acción social, en desarrollo del Título IV de la Ley 18/88, procedió a regular el régimen de infracciones y sanciones así como el procedimiento sancionador a seguir, haciendo a los usuarios responsables cuando de forma dolosa causaren perjuicios a otros usuarios o a la organización de los servicios sociales. El Anteproyecto altera radicalmente esta perspectiva pues prescinde de cualquier responsabilidad de los usuarios en este ámbito y hace únicamente responsables a las personas físicas o jurídicas que actúen o sean titulares o gestoras de centros y servicios de carácter social (art. 94). A ello se añade la respon-

sabilidad de carácter solidario que podrá exigirse a varias personas si conjuntamente han cometido una infracción. Este cambio de rumbo denota un interés por dejar al margen de un eventual procedimiento sancionador cualquier conducta incumplidora de los beneficiarios del sistema de acción social, quienes no se verían expuestos a consecuencia negativa alguna derivada de su mala actuación, es decir, que la suspensión o pérdida en la percepción de una determinada prestación no parece estar en el ánimo del legislador, que ha preferido hacer recaer todo el peso de los efectos sancionadores sobre los proveedores de los servicios sociales y no sobre los receptores.

La sistemática utilizada en el Anteproyecto parece más adecuada que la seguida en el Decreto 97/91: en este último se procedía a enumerar diferentes infracciones, haciendo especial hincapié en aquellas conductas vulneradoras de derechos fundamentales de los usuarios (deber de sigilo y confidencialidad; derecho a la intimidad; prohibición de cualquier trato vejatorio sobre los usuarios del servicio, etc.) procediendo a continuación a catalogar tales actuaciones como infracciones leves, graves o muy graves, y el mismo criterio se siguió en relación a infracciones por obstrucción a las facultades inspectoras de la Administración o por incumplimiento de las normas de autorización administrativa. El Anteproyecto, en cambio, atiende no tanto al tipo de conducta sino a la gravedad del hecho, y establece una triple escala de infracciones que llevarán aparejada la correspondiente sanción. A título de ejemplo, se detecta también un cambio de criterio, puesto que el trato vejatorio a los usuarios deja de ser una infracción grave para convertirse en muy grave, con lo cual no se mantiene en esta nueva norma un paralelismo con la anterior valoración prevista a nivel reglamentario.

Se da un salto cualitativo igualmente en cuanto al plazo de prescripción de las infracciones: bastarán cuatro años, en lugar de los seis actuales, para que una infracción muy grave se entienda prescrita. Por el contrario, una infracción leve prescribirá al año de haberse cometido, cuando en la actualidad basta con dos meses. No hallamos en la Exposición de Motivos del Anteproyecto explicación alguna de por qué se han introducido tales modificaciones ni a qué objetivos obedecen.

Si así fuera necesario, se podrán adoptar ciertas medidas cautelares, siempre de forma proporcional al daño que se pudiera producir con su no adopción, y que podrán ir desde el cierre temporal del centro o servicio, la suspensión temporal de la actividad,

la prestación de las suficientes garantías para cubrir la multa que pudiera ser impuesta o la paralización del procedimiento iniciado para la solicitud de ayudas o subvenciones (art. 104). El legislador ha optado por fijar un catálogo de sanciones principales de contenido económico en función de la gravedad de la infracción (art. 105) y de diferentes sanciones accesorias, no siempre aplicables, consistentes en la inhabilitación para recibir subvenciones o financiación pública; cierre temporal o definitivo, total o parcial; inhabilitación para ser titular o gestionar actividades de carácter social, etc. (art. 106).

Finalmente, para valorar el grado de infracción se atenderá a diferentes criterios, muchos de ellos coincidentes con el actual Decreto 97/91, resultando alterado únicamente el período durante el cual podrá considerarse la existencia de una conducta reincidente, que se eleva a uno, dos y cuatro años según que se hubiera sido sancionado con antelación por otra infracción de la misma naturaleza (art. 108).

A continuación se presenta un breve cuadro donde se pueden contemplar de modo resumido las diferencias entre la ley de 1988 y la futura ley.

## CONCLUSIÓN

Esta nueva ley a excepción de la indefinición normativa del régimen sancionador cubre un amplio espectro de las necesidades humanas realizando un esfuerzo a pesar de las limitaciones tanto administrativas como económicas que supondrá su desarrollo. Además será una ley innovadora contemplando, por ejemplo, la creación de unidades de actuación superiores integradas por varias Zonas (entre tres y cinco), a efectos de percibir determinadas prestaciones o la creación del centro regional de formación y estudios sociales. Se tienen presentes observaciones realizadas por el CES en materia de Derechos Sociales así como la superación del carácter asistencial del modelo de Servicios Sociales, considerando así los servicios proporcionados como auténticos derechos subjetivos de toda la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFIA

- Allardt, E. (1996). Tener, amar, ser: una alternativa al modelo sueco de investigación sobre el bienestar. En M. Nussbaum y A. Sen (comps.): *La calidad de vida* (126-134). México: F.C.E.
- Bradshaw, J. (1972). The concept of social need. York: New Society.

Bradshaw, J. (1982). Una tipología de las necesidad social. *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, 10, 45-55.

Doyal, L., Gough, I. (1994). Teoría de las necesidades humanas. Barcelona: Icaria.

Kaufman R. (1972). Educational system planning. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Moroney, R. M. (1977). Needs assessment for human services. En Anderson W. F. (Ed). *Managing Human Services*. Washington: International City Management Ass.

## NOTAS

- 1 Lo que viene corroborado en el vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/07 30 de noviembre, que en su art. 13 reconoce como uno de los derechos sociales específicos el de acceder a los servicios sociales.