



**“La atención a los mayores
desde los servicios sociales.
El prometedor instrumento de
la ayuda a domicilio”**

1º Accesit

Beatriz Agra Viforcós
Fundación Acción Familiar



INDICE

I.- LAS SITUACIONES DE DEPENDENCIA.

II.- LOS SERVICIOS SOCIALES.

- 1.- FUNDAMENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES.
 - 1.1.- Fundamento internacional.
 - 1.2.- Fundamento supranacional.
 - 1.3.- Fundamento constitucional.
- 2.- PROBLEMAS COMPETENCIALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.
 - 2.1.- Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
 - 2.2.- Leyes autonómicas sobre servicios sociales.
 - 2.3.- El papel de las entidades locales.
- 3.- INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACION.
 - 3.1.- Dificultades vinculadas a la coordinación.
 - 3.2.- Dificultades relacionadas con la necesidad de respetar el principio de igualdad.
- 4.- GESTION DE LOS SERVICIOS SOCIALES. ENTIDADES COLABORADORAS Y VOLUNTARIOS.
 - 4.1.- Las entidades colaboradoras.
 - 4.2.- Los voluntarios.

III.- LA AYUDA A DOMICILIO.

- 1.- PRESTACIONES QUE INCORPORA.
 - 1.1.- Actos esenciales de la vida.
 - 1.2.- Delimitación respecto a otras figuras de trabajo en el domicilio.
- 2.- CARACTERIZACION.
 - 2.1.- Carácter comunitario.
 - 2.2.- Carácter complementario.
 - 2.3.- Carácter preventivo.
 - 2.4.- Carácter transitorio.
- 3.- DIFICULTADES A QUE SE ENFRENTA EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO.
 - 3.1.- Financieras y organizativas.
 - 3.2.- Sociológicas y demográficas.
 - 3.3.- Relativas a la percepción del contenido y objetivos del servicio.
- 4.- MEDIDAS A ADOPTAR PARA OPTIMIZAR EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO.

Resulta un hecho evidente que el concepto de familia, aun conservando su carácter de “institución básica de la sociedad civil”¹, ha evolucionado de forma profunda con el devenir de los tiempos. Poco o nada queda de las estampas de tiempos pasados en las que podían observarse amplios núcleos de convivencia formados por numerosos integrantes de generaciones sucesivas. Las servidumbres de la economía y del trabajo han distorsionado el modelo hasta hacerlo irreconocible².

El descenso de la natalidad, estrechamente vinculado al paulatino acceso de la mujer al mercado laboral, convierte a los niños en “bien escaso” y, en cuanto tales, en máximos destinatarios de protección. En situación muy distinta se hallan los ancianos, los cuales, si antaño eran profundamente respetados e incluso venerados, encuentran hoy en día severas dificultades para encontrar su lugar en una sociedad que rinde culto a la juventud.

Quienes tradicionalmente se ocuparon de su cuidado (normalmente sus hijas o nueras³) afrontan en la actualidad un complicado e inconcluso proceso de conciliación de vida laboral y familiar, cuyas dificultades les llevan a programar su propia descendencia y a asumir con grandes esfuerzos la atención de sus mayores. En efecto, “la esperanza de vida aumenta, de forma que los abuelos --necesitados de cuidados-- se van a vivir a casa de sus hijos cuando los nietos han abandonado el domicilio de sus padres, y por otro lado, son muchas las personas de edad avanzada que viven solas, por la fragilidad de los lazos familiares”; sea cual sea la hipótesis, “la responsabilidad de atender a estas personas incumbe todavía principalmente a las mujeres, lo que a menudo conlleva menores

¹ GIDDENS, A.: *The Third Way*, Cambridge, 1998, pág. 89.

² A este respecto, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: “Política social europea. Un paso adelante para la Unión”, *Libro Blanco*, Bruselas, 1994, pág. 41.

³ “Son las mujeres quienes generalmente se responsabilizan de la prestación de cuidados a familiares enfermos y ancianos” [CES: *La protección social de las mujeres*, Madrid, 2000, pág. 81], prueba evidente, junto a otras, de que “el trabajo dirigido al mercado es sólo una parte muy pequeña del volumen total de trabajo aplicado por las mujeres a la modificación del mundo que las rodea”, DURAN, M^a.A.: *La jornada interminable*, Barcelona, 1986, pág. 33.

posibilidades de retomar tardíamente [una] carrera profesional” previamente abandonada para asumir la crianza de su prole⁴.

La necesidad de armonizar la tutela de todos los colectivos e intereses en presencia fuerza a buscar mecanismos destinados bien a proporcionar una óptima asistencia a los integrantes de la tercera edad fuera del núcleo familiar cuando sea menester, bien a instaurar instrumentos de auxilio a los parientes. El segundo de los cauces parece más apropiado y debería de priorizarse siempre que fuera posible, pues permitirá a la persona mayor mantener sus vínculos sociales, familiares y humanos y evitará su desarraigo e institucionalización. “Se puede decir que en todos los países de nuestra área cultural se presta una gran atención a los ancianos”, pero también que “en pocos años se ha pasado de una oferta que se limitaba a grandes centros residenciales... a que el objetivo sea que el anciano permanezca el mayor tiempo posible en su medio, y para ello se ha creado una variada oferta de servicios como, por ejemplo, el sistema de telealarma, la ayuda a domicilio, los centros de día, el sistema de *catering*, etc. Los centros residenciales se están reservando, en general, para personas que, a pesar de estos servicios, no pueden permanecer en su domicilio”⁵.

Es tarea, por tanto, de los poderes públicos garantizar el auxilio a un grupo social singularmente vulnerable, proporcionando medios a las familias para que su cuidado no resulte oneroso en exceso o, en supuestos extremos, asumiendo en su integridad la atención al anciano. A tal fin, y una vez superadas las actuaciones de naturaleza benéfica y asistencial características de etapas precedentes, el Estado y los entes territoriales que lo conforman se dotan de un entramado de servicios sociales que, entre otros objetivos, asume el descrito, sea a través de residencias, de centros

⁴ ARGÜELLES BLANCO, A.R.: *La protección de intereses familiares en el ordenamiento laboral*, Valencia, 1998, pág. 15.

⁵ GUILLEN SADABA, E.: “Los servicios sociales en Europa”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, E. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, Madrid, 1996, pág. 725.

de día, de ayuda a domicilio y teleasistencia, sea por medio de aportaciones directas de tipo económico.

De entre los instrumentos citados adquiere cada día más importancia la denominada ayuda a domicilio ("considerada como una de las más eficaces actuaciones para evitar el ingreso en residencias"⁶), no en vano constituye un servicio en auge cuyo potencial, que ya se intuye, está todavía por descubrir.

Sus posibilidades resultan evidentes con sólo dejar constancia de cómo el abanico de eventuales usuarios resulta prácticamente innumerable, permitiendo articular la atención de cuantos colectivos sufren especiales o singulares necesidades de asistencia, sea de forma temporal, sea de manera permanente, tales como menores, enfermos, discapacitados, ancianos... En cualquier caso, y pese a esta extensión subjetiva en cuanto hace a los beneficiarios, no cabe olvidar la especial importancia que alcanza en su condición de mecanismo idóneo tanto para descargar (que no liberar) a las familias de parte de las dificultades que puede significar la atención de sus mayores debido al reto de tener que compatibilizar vida laboral y doméstica, como para proporcionar la debida asistencia a personas de la tercera (y cuarta) edad desatendidas o sin parientes. Al tiempo, y ésta es seguramente su mayor virtud, permite al destinatario mantenerse en su ambiente habitual, sin verse arrancado de su entorno ni romper radicalmente sus vínculos humanos y personales.

Por tal motivo, el estudio subsiguiente, tras detenerse brevemente en la descripción de las situaciones de dependencia, irá descendiendo de lo genérico (servicios sociales) a lo concreto (servicio de ayuda a domicilio), a fin de mostrar la situación actual de la cuestión y el amplio espectro de posibilidades que habilita esta específica asistencia.

⁶ ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, 1997, pág. 200.

I.- LAS SITUACIONES DE DEPENDENCIA

La idea más destacable respecto al cuadro someramente expuesto gira en torno a la noción de dependencia (o riesgo de ella), para extender a los servicios sociales una idea que nació y va madurando en el ámbito de la Seguridad Social (bajo la forma de propuesta de un seguro, contributivo o no⁷), pero que en cuanto hace al objeto de este estudio no se queda en el nivel económico, sino que adquiere la perspectiva más ambiciosa de proteger en cuanto resulte factible a quienes, por la falta (sobrevenida o no) de capacidad física, psíquica, sensorial, volitiva o intelectual tienen necesidad de una colaboración importante para realizar distintas actividades o cumplir determinados comportamientos cotidianos⁸.

Esta situación de necesidad no se proyecta tanto hacia la actividad pública dada, por ejemplo, por la realización de un trabajo o labor profesional, como a la esfera privada, quedando vinculada a los aspectos más elementales de la vida. Esto no significa que se trate de una enfermedad (aun cuando ésta pueda ser factor desencadenante); constituye, más bien, “una situación de fragilidad personal” que puede afectar a la realización de las tareas más básicas (alimentarse, vestirse...) o a las posibilidades de desplazarse, atender a las cuestiones domésticas, gestionar la propia actividad social, participar en la vida de la comunidad...⁹. En este sentido, resulta sumamente descriptiva la Recomendación (98) 9, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 18 de septiembre de 1998, por cuanto describe la dependencia como “el estado en el cual se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de

⁷ Sobre la situación en Derecho Comparado y en España, FERRERAS ALONSO, F.: “La reciente implantación del seguro de dependencia en algunos países europeos y breve referencia a España (Síntesis)”, *TS*, núm. 137, 2002, págs. 14 y ss.

⁸ Sobre la multidimensionalidad, multicausalidad y multifuncionalidad de la noción de dependencia, NUÑEZ FERNANDEZ, A.B.: “Estudio sobre el problema de la dependencia y focos donde se proyecta”, en AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, Barcelona, 2004, págs. 18 y ss., y bibliografía allí citada.

⁹ GONZALEZ ORTEGA, S.: “Presentación”, *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 3.

asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida cotidiana”¹⁰.

“Cualquier persona puede sufrir una reducción de su capacidad personal de gestionar su propia existencia” al punto de precisar el auxilio de un tercero; también puede ser que nunca la haya tenido o que le falte en un determinado período de tiempo¹¹. Ahora bien, el número de afectados por situaciones de dependencia va en aumento, situándose en España la cifra en más de dos millones, de entre los cuales una gran mayoría (casi tres cuartas partes)¹² se ubica en franjas de edad superiores a los sesenta y cinco años; así pues, “se trata de un problema social que sólo puede intensificarse al compás del envejecimiento de la población. Desde este punto de vista [no constituye tanto] un problema actual [como] de futuro, si bien de un futuro muy inmediato”¹³, habida cuenta “en este contexto, prolongación de la esperanza de vida e incremento de la necesidad social se convierten en un par inescindible”, si admitido que “dependencia y vejez componen una dualidad de factores que están llamados a converger en algún momento”¹⁴.

El envejecimiento de la población es un hecho sobradamente contrastado¹⁵, como también lo es este superior riesgo de dependencia que padecen los mayores (por más que mejore su calidad de vida y la atención

¹⁰ Puede consultarse en INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES: *Vejez y Protección Social a la dependencia en Europa*, 1999, págs. 11-21.

¹¹ GONZALEZ ORTEGA, S.: “La protección social de las situaciones de dependencia”, *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 38.

¹² Sobre la idea de que, pese a poder quedar referida a cualquier colectivo, los mayores son su “campo de aplicación natural”, MERCADER UGUINA, J.R.: “Concepto y concepciones de la dependencia”, *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 65.

¹³ “Por ese motivo son un reto para los sistemas de protección social que, todavía hoy, están en situación de asumirlo, si no se quiere que, a la vuelta de cinco o diez años, este reto se hay convertido casi en una cuestión de emergencia nacional”, GONZALEZ ORTEGA, S.: “Presentación”, cit., pág. 1.

¹⁴ MERCADER UGUINA, J.R.: “Concepto y concepciones de la dependencia”, cit., págs. 66 y 85.

¹⁵ Por citar sólo algún estudio, baste la referencia a RIVERA SAGASTA, J.: “El seguro de dependencia. El envejecimiento de la población y su repercusión en el Estado del Bienestar”, *Foro de Seguridad Social*, núm. 5, 2001, págs. 35 y ss.; MARAVAL GOMEZ-ALLENDE, H.: “Una política integral de protección a las personas mayores dependientes”, *RMTAS*, núm. 10, 1998, págs. 163 y ss.; FERRERAS ALONSO, F.: “La reciente implantación del seguro de dependencia en algunos países europeos y breve referencia a España”, *TS*, núm. 137, 2002, págs. 14 y ss. o, por extenso, CASADO MARIN, D. y LOPEZ I CASANOVAS, G.: *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración (situación actual y perspectivas)*, Fundación La Caixa, 2001.

sanitaria), sobre todo aquellos que exceden de ochenta años de edad¹⁶, teniendo en cuenta, además, que el aumento de la esperanza de vida inevitablemente ha de conducir al del porcentaje de ciudadanos pertenecientes a tal sector¹⁷, en lo que ha venido a denominarse "envejecimiento del envejecimiento"¹⁸. A ello se añade, de un lado, el carácter no reversible de esta singular modalidad de dependencia¹⁹, lo que le confiere "rasgos netamente diferentes"²⁰; de otro, "su impacto en un colectivo de personas normalmente incapaces económicamente de afrontar los enormes gastos de la atención requerida, si tuvieran que financiarla privadamente", aun cuando se excluyeran los costes derivados de la muy onerosa asistencia sanitaria²¹.

La protección ante estas situaciones en que la persona requiere el auxilio de otra para realizar las actividades más elementales de la vida cotidiana constituyen el último gran reto de los sistemas de protección social²², alcanzando singular transcendencia si se tiene en cuenta que en juego está, no sólo la calidad de vida, sino también la autonomía y dignidad del afectado²³. Así considerado, se configura como riesgo en el cual la dimensión estrictamente económica se ha perdido o, cuanto menos, desplazado hacia otras necesidades de índole --en principio-- inmaterial que afectan al marco más íntimo y personal de la vida; por tal motivo,

¹⁶ RODRIGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT CODORNIU, J.: *Modelos de atención socio-sanitaria (Una aproximación a los costes de la dependencia)*, Madrid, 2002 o RODRIGUEZ CABRERO, G.: "Protección social de la dependencia en España", *Laboratorio de Alternativas*, núm. 22, 2004, págs. 7 y ss.

¹⁷ Unos y otros (mayores y menores de tal edad) han de encontrar cauces que articulen su participación activa y creativa en la sociedad, GUILLEN SADABA, E.: "Los servicios sociales en Europa", cit., pág. 708.

¹⁸ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "La dependencia en el ámbito de Cataluña", en AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, cit., pág. 30.

¹⁹ MEMMI, A.: "La viellesse ou la dissolution des pourvoyances", en AA.VV. (KESSLER, F., Dir.): *La dépendence des personnes âgées*, París, 1997, pág. 11.

²⁰ MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 85.

²¹ GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 17 o, en análogo sentido, BLAZQUEZ AGUDO, E.M^a. y MUÑOZ RUIZ, A.B.: "La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama diverso", *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 123.

²² De la noción subjetiva de dependencia, centrada en el individuo que la padece, se gira así a la perspectiva objetiva, referida a los mecanismos de "ayuda a la autonomía personal", SUEUR, J.P.: *L'aide personnalisée à l'autonomie. Un T droit fundé sur le principe d'égalité*, París, 2000.

²³ "La autonomía es, pues, un componente esencial del propio actuar humano, de un actuar humano digno", convirtiéndose así en "un derecho básico de toda persona", MERCADER UGUINA, J.R.: "El concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 82.

difícilmente podrán atenderse como conviene con prestaciones exclusivamente monetarias "que, a la postre, no serán sino sucedáneos de aquellas otras... de tipo personal en las que la profesionalidad y la dedicación tienen un papel, como mucho igual, a otros valores como el afecto, el sentido de la responsabilidad familiar, la solidaridad, o la gratitud y el respeto a los mayores"²⁴.

Sus singulares características afectan, como es lógico, a la determinación del auxilio a dispensar, que necesariamente ha de ser múltiple²⁵, habida cuenta, y conforme consta, no bastarán prestaciones de tipo económico, sino que deberán extenderse a la asistencia sanitaria general y especializada, la rehabilitación, la prevención, la cobertura farmacéutica, las ayudas para adaptar los hogares y favorecer la movilidad, el acompañamiento, el entretenimiento, la integración social, la asistencia domiciliaria y a distancia, los centros de día, los centros geriátricos, las residencias, la formación a los familiares...²⁶. Con todo, la verdad es que falta una respuesta global e integrada para esta cuestión; en líneas generales, "la dependencia personal ha sido un fenómeno social ignorado por los sistemas de protección pública, salvo en el plano de las prestaciones sanitarias (por otra parte, en ningún caso específicas de estas situaciones sino más bien insertas en el cuadro más genérico de la atención médica), o en el de los servicios sociales complementarios (formas de ayuda domiciliaria, centros de asistencia, ciertas actuaciones de inserción social)"²⁷.

²⁴ GONZALEZ ORTEGA, S.: "Presentación", cit., pág. 1. En fin, "se trata de una situación de carencia más personal que económica, materializada en la necesidad de una asistencia, servicio, prestación persona o ayuda, imprescindible para poder realizar las actividades, corrientes pero esenciales, de la vida cotidiana", GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 13.

²⁵ GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 17.

²⁶ GONZALEZ ORTEGA, S.: "Presentación", cit., págs. 3-4.

²⁷ "Como balance general, puede decirse que la actuación de las Comunidades Autónomas en el terreno de la protección social de las personas dependientes, teniendo como objetivo central el mantenimiento del dependiente en el entorno familiar y en su medio habitual y de convivencia, se concentra en los siguientes extremos: a) los servicios de ayuda a domicilio para la adecuación e higiene del hogar del dependiente, la compra y preparación de alimentos, el auxilio en la higiene personal, o en la gestión cotidiana; b) la teleasistencia como instrumento de comunicación y ayuda constante entre el sujeto dependiente y el centro de atención; c) los centros de día o para estancias diurnas; d) residencias asistidas y centros de atención continuada; e) ayudas para el equipamiento o la adaptación de los hogares de las personas dependientes", GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., págs. 19 y 30.

Así las cosas, la protección de la dependencia bien pudiera merecer el calificativo de “seguro social en construcción”²⁸, que ya se apunta en la disposición adicional 14ª de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativa y de Orden Social --encomienda al Gobierno remitir a las Cortes un informe sobre el seguro de dependencia y una propuesta de regulación--; pero no sólo, pues, como señala el documento “Recomendaciones del Pacto de Toledo” elaborado por el Congreso de los Diputados el 2 de octubre de 2003, resulta conveniente “un sistema integrado que aborde, desde la perspectiva de la globalidad, el fenómeno”. Sobre la cuestión ya se pronunciara el Acuerdo para la mejora del desarrollo del sistema de protección social suscrito entre el Gobierno y los interlocutores sociales el 9 de abril de 2001, donde se reconocía que “el fenómeno de la dependencia está adquiriendo actualmente una dimensión inédita debido, básicamente, al aumento de la esperanza de vida, y su solución eficaz exigirá del esfuerzo de todas las Administraciones y del conjunto de la sociedad, y de respuestas imaginativas en todos los órdenes que comportan la atención adecuada de las personas que requieran especiales cuidados y aquellas que las asistan”.

II.- LOS SERVICIOS SOCIALES

La preocupación de la sociedad por quienes se encuentran en posición desfavorecida procede de tiempos pretéritos, como también el esfuerzo, dotado de distinto nivel de organización, por superar tales situaciones de carencia. En occidente, en un primer momento “la caridad cristiana, nacida de la conjunción de los ideales griegos y de la sociedad unitaria hebrea, y más tarde la filantropía, han potenciado y desarrollado formas” de lucha contra la indigencia; “progresivamente, el Estado ha ido asumiendo un

²⁸ BLASCO LAHOZ, J.J.: “La protección de la dependencia: un seguro social en construcción”, AS, núm. 11, 2003, págs. 59 y ss.

papel activo al respecto, de tal manera que funciones que tradicionalmente había desempeñado la Iglesia pasan a ser una 'cuestión pública'²⁹.

Así pues, el Estado moderno absorbe "una parte del Producto Nacional Bruto en forma de impuestos, cotizaciones sociales y otros ingresos, que procede asignar a distintos objetivos, entre los que se encuentran los de procura existencial, sea que ésta se refiera a la sociedad en general, sea que se especifique en prestaciones para neutralizar la situación de ciertos grupos y estratos sociales a quienes los mecanismos puramente económicos colocan en situación de deficiencia existencial que ha de ser corregida por la acción estatal. A este linaje pertenecen las prestaciones sociales en sentido estricto"³⁰.

A partir de este punto, la constitución de un sistema público de servicios sociales responde al deseo de hacer realidad a una política social cuyo fin se perfila por el objetivo de contribuir a la racionalización en la distribución de los bienes. Esto conduce a una noción amplia, que engloba el conjunto de sistemas de protección social (o de bienestar), en cuyo seno conviven como subsistemas los dados por la vivienda, la educación, la sanidad, el empleo, la Seguridad Social y los servicios sociales; ahora bien, en sentido restringido procede centrarse, en exclusiva, en el "sexto subsistema", que ha sido objeto de numerosas y variopintas definiciones, entre las cuales cabe hacer mención a aquella que lo describe como el "conjunto de prestaciones socioasistenciales que pretenden atender y cubrir las necesidades básicas de individuos y grupos que configuran la sociedad"³¹.

²⁹ ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: "Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 29.

³⁰ GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1989, págs. 33-34.

³¹ "También ha llegado a definirse como instrumentos que utilizan los poderes públicos para llevar a cabo una determinada política social en materia asistencial o de acción social", ARIÑO ALTUNA, M.: "El trabajo social y los servicios sociales", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., págs. 20-21.

Sin embargo, “resulta muy difícil situar a los servicios sociales como una disciplina nítidamente definida”; antes al contrario, constituye “una materia de estudio que se nutre de las aportaciones de las demás ciencias [y cuyo] conocimiento se basa en la articulación de respuestas ante las situaciones de necesidad consideradas en un Estado social y democrático de derecho... Son, en este contexto, un conjunto de acciones, de recursos y de prestaciones que evitan situaciones de marginación”, estando llamados a intervenir “atendiendo a dos criterios fundamentales”, como son el de “mediar en los conflictos sociales” y “reducir las desigualdades sociales”³².

En opinión de quienes más saben de esta materia, y desde un análisis de Derecho Comparado, los objetivos últimos de los servicios sociales son los de orientar y ayudar a individuos o colectivos en lo referente a sus dificultades; contribuir al desarrollo social y personal de distintos sectores de población; fomentar programas de autoayuda, ayuda mutua y acciones para prevenir y superar los problemas de la comunidad; proporcionar la atención social precisa a grupos específicos tales como niños, disminuidos o ancianos..., resultando imprescindible para todo ello que faciliten la información oportuna respecto al propio sistema, sin lo cual las posibilidades de acceso resultarán meramente ilusorias³³.

1.- FUNDAMENTO DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales, en tanto derivados de una “intervención pública, cuentan --como cualquier otra medida de un Estado de derecho-- con una fundamentación y una manifestación jurídica”³⁴.

La dinámica de progresiva internacionalización y globalización socioeconómica fuerza a otorgar cada vez más importancia a las normas

³² ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, cit., pág. 30.

³³ KAHN, A.J. y KAMERMAN, S.B.: *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección*, Madrid, 1987, pág. 498.

³⁴ ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, cit., pág. 32.

cuyo ámbito excede de la nación³⁵, máxime teniendo en cuenta la sorprendente facilidad con que un asunto interno puede llegar a traspasar las fronteras de un Estado³⁶. Así pues, la preocupación por los colectivos sociales más vulnerables y lo imperativo de que las instancias públicas ideen cauces para su asistencia y tutela o para la atención de sus necesidades singulares, en modo alguno constituye seña de identidad exclusiva del ordenamiento español. Antes al contrario, el interés internacional al respecto en modo alguno resulta novedoso, si bien es cierto que en los últimos tiempos ha alcanzado unos niveles inusitados.

Por tal motivo, la exposición subsiguiente comienza con la referencia a aquellas previsiones contempladas por la normativa internacional o supranacional para, posteriormente, centrarse en el capital papel que juega la Constitución Española.

1.1.- Fundamento internacional

Las fuentes jurídicas de origen internacional adoptan la forma de tratados, convenios o acuerdos que pueden tener origen multilateral o bilateral. Estas normas carecen de aplicación directa en España en tanto no son ratificadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado (artículos 96.1 CE y 1.5 CC)³⁷; por tal motivo --necesidad de consentimiento³⁸-- "no es un Derecho dotado de plenitud como ocurre respecto del Derecho Interno o

³⁵ GARCIA-PERROTE ESCARTIN, I.: "Concepto, contenido y eficacia del Derecho Social Internacional y del Derecho Social Comunitario", *RMTAS*, núm. 2, 1997, pág. 16; ALBALATE LAFITA, J.: "Influencia de las normas internacionales del trabajo sobre la legislación laboral y la evolución social en España", *RIT*, Vol. 98, 1979, págs. 315 y ss.

³⁶ ALONSO OLEA, M.: "Aspectos de la internacionalización del Derecho del Trabajo", en AA.VV.: *Evolución del pensamiento iuslaboralista. Estudios en homenaje al Profesor Héctor-Hugo Barbagelata*, Madrid, 1997, pág. 38.

³⁷ GALIANA MORENO, J.M.: "La vigencia en España de los Tratados internacionales de carácter laboral", *RPS*, núm. 121, 1979, págs. 175 y ss.; SANCHEZ RODRIGUEZ, L.: "Las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno en el sistema español", en AA.VV.: *Derecho Internacional Público: problemas actuales*, Madrid, 1993, págs. 139 y ss.; REMIRO BROTONS, A.: "La observancia de los Tratados Internacionales en el Derecho español", en AA.VV.: *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del Profesor Truyol y Serra*, Madrid, 1986, págs. 1041-1043 o PULIDO QUEVEDO, M.: *La Constitución Española*, Pamplona, 1996, págs. 1361 y ss.

³⁸ CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid, 1969, pág. 35 o ALONSO GARCIA, R.: *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, 1989, págs. 23 y ss.

Nacional”³⁹. Sin embargo, su importancia en el sistema jurídico patrio está fuera de toda duda:

Por una parte, la Constitución Española fuerza a acomodar el entero sistema jurídico español a las exigencias de la normativa internacional, sobre todo en cuanto hace a los derechos fundamentales y las libertades públicas, pues el artículo 10.2 CE establece que cuantas normas les afecten “se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. A partir de este precepto estas fuentes son reconocidas como parámetro de interpretación⁴⁰, convirtiéndose en “textos invocables ante la propia jurisdicción constitucional, aunque no [en] normas fundamentales” que permitan sustanciar por sí mismas una pretensión de amparo⁴¹.

Por otra, y en cuanto hace a la prelación de fuentes, las normas internacionales priman sobre las internas. En la medida en que “la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional” (artículo 95.1 CE), se impone una regla de congruencia que, interpretada *a sensu contrario*, da a entender que la ley puede verse derogada⁴².

Confirmada su trascendencia para el sistema jurídico patrio, procede descender ya a su importancia en materia de servicios sociales. A este

³⁹ MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 25ª ed., Madrid, 2004, pág. 195.

⁴⁰ Sobre la relación Derecho Internacional/Constitución y su respectivo papel entre las fuentes del derecho, el clásico de RODRIGUEZ-ZAPATA, J.: *Constitución, Tratados Internacionales y sistema de fuentes del Derecho*, Bolonia, 1976 o, más recientemente, ARIAS DOMINGUEZ, A.: *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Murcia, 2002, págs. 135 y ss.

⁴¹ STCo 84/1989, de 9 de mayo, comentada por RODRIGUEZ ZAPATA, J.: “Sobre la exigencia de que el sindicato cuente ‘con presencia en el comité de empresa para poder designar delegado sindical externo’. A propósito de un Convenio OIT: ¿cabe amparo por vulneración de derecho dimanante de convenio internacional?”, en ALONSO OLEA, M.: *Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social*, T. VII, Madrid, 1990, págs. 216 y ss.

⁴² GALIANA MORENO, J.Mª.: “La vigencia en España de los Tratados Internacionales de carácter laboral”, en AA.VV.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980, págs. 179 y ss.

respecto, y dejando a un lado el Derecho Internacional Pactado⁴³, cabe dar cuenta de la existencia de numerosos textos asumidos por España (ratificados, momento a partir del cual pasan a formar parte del ordenamiento patrio) en los cuales se hace mención a los mismos:

En primer lugar, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), además de recoger expresamente el derecho a los servicios sociales (su artículo 22 hacía lo propio respecto a la Seguridad Social), especifica dentro de su ámbito de tutela determinados sectores y ámbitos que habrán de ser objeto de asistencia y especial protección: "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la 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, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

En análogo sentido, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) incluye entre el elenco de los que reconoce el que asiste a "toda persona a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, vestido, vivienda y a una mejora continua de sus condiciones de existencia".

Siguiendo esta tendencia actúan diversos Convenios y Recomendaciones emanados de la OIT (surgida en el Tratado de Versalles en 1919 con el objetivo de defender "la justicia social como elemento indispensable de la paz"⁴⁴), debiendo dar cuenta en particular del contenido de la Recomendación 165 OIT (23 junio 1981), cuyo tenor propone el establecimiento de "servicios de ayuda en el hogar y de cuidado a domicilio

⁴³ Frente a las normas internacionales nacidas en el seno de organizaciones internacionales, el Derecho Internacional Pactado se compone de diversos tratados bilaterales o multilaterales, sobre cuya trascendencia se pronuncia, por todos, FERNANDEZ ROZAS, J.C.: "Los convenios internacionales en el sistema español de Derecho Internacional privado y su aplicación judicial", *Cuadernos de Derecho Judicial*, Vol. I, Madrid, 1997, págs. 153 y ss.

⁴⁴ SWEPSTON, L.: "La OIT y los derechos humanos: del Tratado de Versalles a la nueva Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo", *RL*, núm. 1, 1999, pág. 9.

adecuadamente reglamentados y supervisados, que puedan proporcionar a los trabajadores con responsabilidades familiares, en caso de necesidad, una asistencia cualificada a un coste razonable acorde con sus posibilidades económicas". Aun cuando el instrumento normativo elegido (Recomendación) padezca la debilidad propia de su condición (si comparado con los Convenios), su trascendencia está fuera de toda duda al constituir un importante elemento hermenéutico y aclaratorio, actuando como referente de peso para la interpretación de las normas nacionales⁴⁵.

En fin, y por sólo dejar noticia de un último hito internacional, la Carta Social Europea, adoptada en el seno del Consejo de Europa (Turín, 1961)⁴⁶, recoge, entre otros, el derecho a la Seguridad Social (artículo 12); a la asistencia social y médica (artículo 13); a la protección social, jurídica y económica de la familia (artículo 16) y a la socioeconómica de madres e infantes (artículo 17). Por cuanto hace a los servicios sociales, reconociéndolos en su artículo 14, fuerza a los Estados a fomentarlos y organizarlos a fin de contribuir al bienestar individual y colectivo, recogiendo también la necesidad de estimular la participación de los sujetos y organizaciones en su creación y mantenimiento; igualmente, proporciona una definición: "servicios que, utilizando métodos de trabajo social, contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad y a su adaptación al entorno social"⁴⁷.

1.2.- Fundamento supranacional

La Unión Europea constituye una organización de carácter supranacional a la cual los Estados miembros han cedido parte de su

⁴⁵ STCo 38/1981, de 23 de noviembre.

⁴⁶ Ya en el año 1953 había aprobado el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, en el cual los Estados se comprometían "a la ayuda personal y material circunstanciales para situaciones de carencia de recursos", GUILLEN SADABA, E.: "Los servicios sociales en Europa", cit., pág. 716.

⁴⁷ El propio Consejo de Europa, cierto tiempo después (1978), realizó un estudio de trece Estados europeos y proporcionó la definición siguiente: "los organismos que tienen por misión aportar una ayuda y una asistencia personal a individuos, a grupos o a comunidades, con el objeto de facilitarles la integración a la comunidad; se excluyen los servicios que se ocupan únicamente de asegurar cierto nivel de vida por medio de la atribución de prestaciones en dinero o en especie", CONSEJO DE EUROPA: *Les services sociaux*, Estrasburgo, 1980.

soberanía⁴⁸, motivo por el cual desaparece el requisito de ratificación interna de las normas de Derecho derivado que elabore como indispensable para la producción de efectos jurídicos en el territorio español, en cuyo ordenamiento jurídico se integran imponiéndose a las disposiciones internas⁴⁹.

En la medida en que centra sus objetivos en aspectos económicos, la actuación normativa referida a cuestiones sociales ha venido ocupando un lugar secundario, como bien muestran los siguientes datos: en primer lugar, en la etapa inicial de las comunidades la política social era mínima, por no decir que brillaba por su ausencia⁵⁰ (aun cuando los propios Tratados constitutivos ya contemplaban algunas previsiones complementarias a las económicas); en segundo término, los Estados miembros han gozado a lo largo de parte de la andadura de la organización de una considerable (cada vez menor) posibilidad de vetar las iniciativas legales comunitarias. Así pues, y como magníficamente ha expuesto el autor que se cita, “los artífices del empeño se preocuparon de los aspectos económicos tanto como descuidaron los sociales de la asociación, alumbrando el origen de una Europa de los mercaderes y olvidando los derechos básicos o fundamentales del hombre de la calle”⁵¹.

En cualquier caso, la Unión parece haber tomado conciencia de la condena al fracaso que padecería la pretensión de unificación elevada

⁴⁸ “Las comunidades no tienen, a diferencia de los Estados, una capacidad general, sino sólo las competencias que les son atribuidas en sus Tratados constitutivos”, ALVAREZ CORTES, J.C.: “Las relaciones exteriores comunitarias y sus efectos respecto de la Seguridad Social de los trabajadores migrantes”, *RMTAS*, núm. 27, 2000, pág. 66.

⁴⁹ MANGAS MARTIN, A.: “Las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno de los Estados miembros a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en AA.VV. (RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑAN NOGUERAS, D.J., Dirs.): *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, pág. 87.

⁵⁰ DEL REY GUANTER, S.: “Los instrumentos normativos del Tratado de Roma en el desarrollo de la política social comunitaria”, *RL*, 1987, T. II, pág. 121 o GALIANA MORENO, J.M.: “Aspectos sociales del Tratado de Amsterdam”, *REDT*, núm. 88, 1998, pág. 189.

⁵¹ DE LA VILLA GIL, L.E.: “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 32, 2001, pág. 12. Los fundadores de la CEE “estimaron... que el funcionamiento del mercado común favorecería la armonización de los sistemas nacionales”; pues bien, “se equivocaron en sus pronósticos si esperaron que de forma espontánea la convergencia económica causaría la social, provocando las consiguientes voluntades cooperadoras de los Estados miembros hacia la implantación de un orden social comunitario”, pues tal espontaneidad no se ha dado, PIÑAR MAÑAS, F.: “Deficiente talante europeísta de la protección social comunitaria”, *RMTAS*, núm. 32, 2001, pág. 127.

únicamente sobre la economía⁵², y la política social poco a poco ha ido despertando un interés creciente⁵³, forjando el progresivo desarrollo de la noción de una “Europa social” (o espacio social europeo), cada vez más sensible hacia estas cuestiones y deseosa de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos comunitarios. De esta forma se ha ido superando la perspectiva economicista⁵⁴, introduciendo otra social que fluctúa entre lo político y lo jurídico⁵⁵.

El primer texto íntegramente dedicado a los derechos sociales fue la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989; sin embargo, su grado de vinculatoriedad y el hecho de que la mayoría de sus disposiciones únicamente van dirigidas a los trabajadores (si bien se contemplan, por ejemplo, la igualdad de trato de hombres y mujeres, la integración social de los minusválidos⁵⁶ y la protección de los excluidos del mercado laboral⁵⁷) limita, a los efectos de este estudio, su importancia⁵⁸. Al día de hoy las miras resultan mucho más amplias (y en expansión) y en cuanto hace al presente análisis se vinculan fundamentalmente a los colectivos y prioridades que habrá ocasión de desgarnar, siquiera breve y sesgadamente, en páginas siguientes, contando con previsiones al respecto “los programas europeos de lucha contra la

⁵² LOPEZ LOPEZ, J.: “La coordinación comunitaria de los sistemas de protección social de los países miembros”, en AA.VV. (LOPEZ LOPEZ, J., Coord.): *Seguridad Social y Protección Social: temas de actualidad*, Madrid, 1996, pág. 70; CRESPO VARELA, S.: “La cobertura de las necesidades sociales en la Europa Comunitaria”, en AA.VV.: *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*, Madrid, 1992, pág. 315 o SEMPERE NAVARRO, A.V. y CANO GALAN, Y.: “La Constitución Española y el Derecho Social Comunitario (I)”, *AS*, núm. 18, 2001, pág. 21.

⁵³ Sobre las razones a favor del desarrollo y expansión de la política social comunitaria, ESTEVILL, J.: “Las políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio”, *RMTAS*, núm. 32, 2001, pág. 95.

⁵⁴ GALIANA MORENO, J.M.: “El lento camino de la gestión de la política social comunitaria: desde el Tratado de Roma a la cumbre de Maastricht”, *REDT*, núm. 58, 1993, págs. 189 y ss., CAVAS MARTINEZ, F.: “El proceso de integración social europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 105, 1993, págs. 55 y ss. o GARCIA VIÑA, J.: “La política social europea desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de la Unión”, *RTSS*, núm. 12, 1993, págs. 155 y ss.

⁵⁵ LANDA ZAPIRAIN, J.P.: “La política social comunitaria: entre vinculabilidad jurídica y voluntad política (I y II)”, *RJ*, núms. 1 y 2, 1992, págs. 104 y ss. y 97 y ss., respectivamente.

⁵⁶ GUILLEN SADABA, E.: “Los servicios sociales en Europa”, cit., pág. 718.

⁵⁷ MADRIGAL DE TORRES, P.: “Política social y servicios sociales en la Unión”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 733.

⁵⁸ CASTRO NEO, M^a.J. y FACAL FONDO, T.: “La pobreza y la protección social”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 548.

pobreza, programas de acción social, programa de integración social de los minusválidos, programas sobre emigración, tercera edad, etc.”⁵⁹.

El espaldarazo final al variopinto quehacer que a continuación se expondrá viene dado por la que cabe esperar sea la futura Constitución Europea, con germen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000⁶⁰. Aquel texto ya insistía en la necesaria garantía del principio de igualdad entre hombre y mujer, en el derecho de los discapacitados a medidas tendentes a salvaguardar su integración personal y profesional y en la preocupación tanto por los menores y jóvenes como por los mayores; de forma específica, además, su artículo 24 reconocía “el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los servicios sociales”, además de establecer el objetivo de lucha contra la exclusión social⁶¹. Tal y como ha sido puesto de manifiesto por los comentaristas, la Carta intensifica “la sensación de que esa particular organización de Estados que es la Unión Europea va más allá de la inicial consideración del individuo como mero factor de producción que rodó los orígenes de la Europa comunitaria”; así se va “haciendo progresivamente realidad la ‘unión más estrecha de los pueblos europeos’ que ya

⁵⁹ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 61. La integración social de los ciudadanos reviste una importancia estratégica, habida cuenta afecta al centro mismo de las actuales políticas del Estado de bienestar, amén de aportar un poderoso objetivo para la evolución futura de las acciones y políticas de los países integrantes, VILA, L.: “La cohesión social como instrumento para la construcción de Europa”, en AA.VV.: *La Europa social en el horizonte*, Valencia, 1993, págs. 9 y ss.

⁶⁰ La Carta del año 2000 ha sido objeto de numerosos estudios; entre otros, los realizados por FERNÁNDEZ TOMAS, A.: *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Valencia, 2002 o “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: un nuevo hito en el camino de la protección”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 214, 2001, págs. 15 y ss.; GIL Y GIL, J.L.: “Los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Capital Humano*, núm. 159, 2002, págs. 99 y ss.; ALONSO GARCÍA, B.: “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 209, 2000, págs. 10 y ss.; RODRÍGUEZ BEREJO, A.: “La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 192, 2001, págs. 10 y ss. y *El valor jurídico de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea tras el Tratado de Niza*, Ciudad Real, 2002; CARRILLO SALCEDO, J.A.: “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9, 2001, págs. 19 y ss.; BERMEJO GARCÍA, R. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: “Los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales”, en AA.VV. (HERRERO DE LA FUENTE, A.A., Ed.): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Una perspectiva multidisciplinar*, Zamora, 2003; y un largo etcétera.

⁶¹ “La finalidad del encargo no es la de incorporar al ordenamiento comunitario unos Derechos de los que hasta ahora carecía, sino simplemente la de hacer visibles Derechos que ya existían en él como derechos vigentes; ponerlos de relieve, poner de manifiesto a los ciudadanos su sobresaliente importancia y su alcance. Se trata, en consecuencia, de una finalidad política, demagógica, no jurídica”, RUBIO LLORENTE, F.: “Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)”, *REDCo*, núm. 64, 2002, pág. 30.

vislumbraba en su preámbulo el Tratado CEE de 1957 y que impulsó el Tratado de Maastricht⁶².

La traducción de estas declaraciones en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se vislumbra a lo largo de numerosos preceptos que reiteran los previamente dispuesto por la Carta del año 2000 y entre los cuales resulta de todo punto imprescindible hacer mención, siquiera somera, a los siguientes:

1º “La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”, sin que ello impida, sin embargo, “la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado”, es decir, medidas de acción positiva (artículo II-83).

2º “Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar” (artículo II-84.1).

3º “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural” (artículo II-85).

4º “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad” (artículo II-86).

5º “Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social”; además, y “con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional”, el Tratado reconoce la tutela frente a despidos vinculados

⁶² ALONSO GARCIA, B.: “El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, pág. 19.

a la maternidad y el derecho a permisos pagados por maternidad y a permisos parentales (artículo II-93).

6º “Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas en las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana” (artículo II-95).

Sin embargo, el precepto capital en cuanto a este estudio importa es el artículo II-94, que viene a reproducir el contenido del artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales, reconociendo tanto el derecho a acceder a las prestaciones de Seguridad Social, como 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”, remitiendo en cuanto a su forma y contenido a las modalidades establecidas tanto a nivel comunitario como interno. También serán estos instrumentos los que determinen el modo y manera de articular el derecho a ayudas sociales y de vivienda que, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, pretenden garantizar una existencia digna a quienes carezcan de recursos suficientes.

A) Lucha contra la exclusión social

Pese a que la idea de la integración social apenas aparece mencionada en el Tratado de Roma de 1957, donde lo social quedaba relegado o, al menos, supeditado a lo económico⁶³ (y dejando a un lado los sucesivos Programas, Recomendaciones y Resoluciones), la lucha contra la exclusión aparece contemplada en el Protocolo 14 del Tratado de la Unión Europea (comúnmente denominado de Maastricht) como una de sus metas, en consonancia con una declaración de objetivos en la cual se recoge el de

⁶³ CASTRO NEO, M^a.J. y FACAL FONDO, T.: “La pobreza y la protección social”, cit., pág. 548. “Al parecer se trata de un acuerdo económico de inspiración liberal, en el que discretamente se toma en cuenta el aspecto social”, GUILLEN SADABA, E.: “Los servicios sociales en Europa”, cit., pág. 717.

“promover el progreso económico y social equilibrado y duradero”, así como la consecución de “un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de la vida”⁶⁴. Sin embargo, la ausencia en el Derecho Comunitario de mecanismos específicos destinados a aquélla lucha provocó grandes dificultades a la hora de actuar en tal línea.

La solución vino de la mano del Tratado de Amsterdam, pues, aun cuando las políticas de empleo continúan siendo competencia interna de los Estados miembros⁶⁵, incorpora un nuevo título en el cual se asume el esfuerzo por seguir una estrategia coordinada, sirviéndose de la cooperación entre los distintos países integrantes y apoyando, incluso complementando, las actuaciones de cada uno de ellos⁶⁶. Así, una vez su artículo 137.1 (precepto central de la política social) establece que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en distintos ámbitos --entre los cuales se cita “la integración de las personas excluidas del mercado laboral”--, el artículo 137.2 contempla con perspectiva nítida cómo “el Consejo, siguiendo el mismo procedimiento de codecisión y mayoría cualificada, podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la

⁶⁴ No cabe olvidar que la exclusión procedente de los cambios estructurales que afectan a todas las sociedades y economías, “amenaza la cohesión social de cada Estado miembro y de la Unión en su conjunto [GUILLEN SADABA, E.: “Los servicios sociales en Europa”, cit., pág. 707], aportando la política en su contra “una nueva dimensión a la cohesión social de la Unión” y representando “un estímulo para la solidaridad y la integración de una nueva ciudadanía europea” [MADRIGAL DE TORRES, P.: “Política social y servicios sociales en la Unión Europea”, cit., pág. 732]. Sobre el papel del Tratado de la Unión en el desarrollo de la Europa Social, entre otros, RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “La negociación europea hasta Maastricht”, *RL*, 1990, T. II, págs. 40 y ss.; BERCUSSON, B.: “Maastricht: a fundamental change in European Labour Law”, *Industrial Relations Journal*, núm. 21, 1992, págs. 176 y ss. o WEISS, M.: “The significance of Maastricht for European Community Social Policy”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, núm. 3, 1992, págs. 1 y ss.

⁶⁵ PALMERO ZURDO: “El Fondo Social Europeo y la Europa social del siglo XXI”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 181, 2000, pág. 88. Es preciso tener presentes las dificultades que plantea la articulación de la política social común, por lo que la Unión ha venido priorizando la idea de hacer converger los objetivos de las distintas políticas sociales de los Estados miembros, pero respetando los sistemas propios de cada uno, SALINAS RAMOS, F.: “Pobreza y protección social en Europa”, en AA.VV.: *La sociedad de la desigualdad*, San Sebastián, 1992.

⁶⁶ ORTIZ LALLANA, M^a.C.: “La Unión Europea y las políticas activas de empleo”, *RMTAS*, núm. 17, 1999, págs. 13 y ss.; GOMEZ MUÑOZ, J.M.: “Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas de Amsterdam y la cumbre de Luxemburgo”, *RL*, 1998, T. I, pág. 1152; MIRANDA BOTO, J.M.: “La política de empleo en el Derecho Comunitario”, *TL*, núm. 62, 2001, págs. 92 y ss.; CRISTOBAL RONCERO, M^a.R.: “Políticas de empleo en la Unión Europea”, *RMTAS*, núm. 33, 2001, págs. 38 y ss.; ALONSO GARCIA, B.: “El empleo en la Unión Europea y las acciones del Fondo Social”, *REDT*, núm. 114, 2002, págs. 855 y ss.; CRUZ VILLALON, J. y GOMEZ GORDILLO, R.: “Las políticas de empleo en sus distintos ámbitos: comunitario, nacional y autonómico”, *TL*, núm. 61, 2000, págs. 93 y ss.; LOPEZ LOPEZ, J. y CHACARTEGUI JAVEGA, C.: “Las políticas de empleo comunitarias sobre inserción de la mujer en el mercado de trabajo”, *REDT*, núm. 99, 2000, págs. 20 y ss. o MARTIN VALVERDE, A.: “Política social y política de empleo en el Tratado de Amsterdam (Con un apéndice sobre el Plan de Empleo del Reino de España para 1998)”, *RFUCM*, núm. 24, 1999, págs. 249 y ss.

cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con este fin”.

El principal logro del Tratado es haber configurado “una nueva relación de complementariedad entre el Derecho Social Comunitario y los Derechos... nacionales, o... entre la Política Social Comunitaria y las Políticas Sociales nacionales... con el fin último de avanzar en el intento de conseguir la consolidación del llamado modelo social europeo”⁶⁷. En este sentido, “los nuevos artículos 136 a 145 TCEE establecen... un único y más sólido marco a las acciones e instrumentos comunitarios en [la] materia... y permiten una mejor coordinación y homogeneización de las políticas nacionales en materia de trabajo y protección social, corrigiendo en buena parte el déficit originario del Tratado de Roma”⁶⁸.

Existe ya en el Derecho primario, por tanto, base jurídica específica para actuar contra la rémora de la exclusión, al punto de haber cobrado gran protagonismo; de hecho, el Consejo Extraordinario de Lisboa (23 y 24 marzo 2000) incorporó la promoción de la inclusión social dentro de la estrategia global de la Unión Europea durante la presente década (proclama reiterada en la Cumbre de Feira de 19 y 20 junio 2000) y el Consejo Europeo de Niza (7-9 diciembre 2000) fijó la Agenda Social y marcó como objetivo la lucha contra la pobreza y la exclusión, instando a los Estados a presentar, antes de junio de 2001, un Plan de Acción Nacional bianual (en el cual definan un sistema de indicadores y los procedimientos de verificación de los progresos realizados) fundado en los siguientes objetivos:

1º Fomento de la participación en el empleo y en los recursos, bienes y servicios por parte de todos; articulación entre vida profesional y familiar; utilización de las oportunidades de empleo de la economía social;

⁶⁷ GOMIS, P.L.: *La política social y de empleo en el Tratado de Amsterdam*, Madrid, 1999, pág. 243.

⁶⁸ RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “De Masstricht a Amsterdam. Derechos sociales y empleo”, *RL*, núm. 4, 1998, págs. 1 y ss.

organización de los sistemas de protección que garanticen los recursos necesarios para todas las personas; aplicación de políticas para el acceso a una vivienda digna, a la salud, a la educación, a la justicia y a otros servicios públicos y privados.

2º Prevención de los riesgos de apartamiento, aprovechando la sociedad de la información y de la comunicación; implementando políticas destinadas a evitar situaciones de crisis en las condiciones de vida que puedan desembocar en esta situación no deseada y, a la postre, preservando la solidaridad familiar.

3º Actuación a favor de los más vulnerables, favoreciendo la integración de las personas con minusvalía o grupos con peligro de aislamiento social, eliminando estas situaciones cuando afecten a los niños y fomentando el desarrollo de acciones en territorios desfavorecidos.

4º Movilización de todos los agentes, promoviendo la participación de los afectados y la colaboración y coordinación de los agentes públicos y privados.

Los sucesivos Consejos de Europa insisten en la necesidad de alcanzar estas metas, quedando patente que la responsabilidad en la lucha corresponde fundamentalmente a los Estados y sus autoridades (también, regionales y locales), mediante la elaboración de los mentados Planes de Acción Nacional asentados en las directrices comunitarias. La labor de la Unión es de apoyo, a través de instrumentos específicos tales como los Fondos Estructurales y Social Europeo, la iniciativa EQUAL... La última etapa viene dada por el Programa de acción comunitaria destinado a fomentar la cooperación entre los Estados en esta materia para el período 2002-2006, adoptado por Decisión del Parlamento y del Consejo 50/2002/CE.

B) Protección de colectivos específicos

A nivel comunitario, "se podría decir que la intervención social busca simplemente tener bien cuidada la mano de obra que interviene en [el] mercado. No obstante, también encontramos medidas de significado claramente social, como las relativas a la igualdad entre los sexos o las concernientes a los discapacitados"⁶⁹. Así pues, un primer ámbito de actuación comunitaria es la protección a la familia, si bien aparece referida, fundamentalmente, a la conciliación de la vida laboral y familiar y a la lucha contra la discriminación de la mujer en el empleo, con medidas centradas, no tanto en el nivel asistencial o de servicios sociales, cuanto en el régimen jurídico del contrato de trabajo y en la protección de Seguridad Social⁷⁰.

⁶⁹ GUILLEN SADABA, E.: "Los servicios sociales en Europa", cit., pág. 717.

⁷⁰ Se trata de una de las cuestiones de política social comunitaria que más literatura jurídica ha merecido. Para comprobarlo, baste el siguiente elenco de obras, ARCE GOMEZ, J.C.: *El trabajo de las mujeres en el Derecho Comunitario*, Valencia, 1999; AA.VV. (ALVAREZ DUARTE, M^a.L. y HEVIA RUIZ, J., Coord.): *Igualdad de trato entre mujeres y hombres en la jurisprudencia europea*, 1^a y 2^a parte, Madrid, 1993 y 1995, respectivamente; AA.VV. (CRUZ VILLALON, J., Coord.): *La igualdad de trato en el Derecho Comunitario Laboral*, Pamplona, 1997; AA.VV.: *Encuentro Mujer y Trabajo: un debate europeo sobre la igualdad*, Santander, junio 1999; ALONSO LIGERO, M.S.: "Directrices y normas internacionales sobre el trabajo de la mujer con responsabilidades familiares", en AA.VV.: *El trabajo de la mujer con responsabilidades familiares*, Madrid, 1978 y "La no discriminación laboral por razón de sexo", en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Coord.): *La Europa de los doce. Normas y bases de la política social*, Madrid, 1986; AZKARATE-ASKASUA ALBENIZ, A.C.: *Mujer y discriminación: del Tribunal de Justicia de las Comunidades al Tribunal Constitucional*, Bilbao, 1997; BALLESTER PASTOR, M^a.A.: "La propuesta de reforma de la Directiva 76/207: evolución y adaptación del principio de no discriminación por razón de sexo en el Derecho Comunitario", *TL*, núm. 59, 2001 o "La propuesta de reforma de la Directiva 76/207: evolución y adaptación del principio de no discriminación por razón de sexo en el Derecho Comunitario", *TL*, núm. 59, 2001; CAVAS MARTINEZ, F.: "Avanzando por la senda de la igualdad entre géneros (Noticia breve de la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE)", *AS*, núm. 13, 2002; CORTEZO VELAZQUEZ-DURO, J.: "La no discriminación laboral por el sexo en la Comunidad Económica Europea", *Poder Judicial*, núm. 12, 1984; DURAN LOPEZ, F.: "La igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Directiva 76/207, de 9 de febrero de 1976", *Noticias CEE*, núm. 49, 1989 y "La igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Directiva 76/207, de 9 de febrero de 1976", en AA.VV.: *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, Madrid, 1990; GORELLI HERNANDEZ, J.: "Situación de embarazo y principio de igualdad de trato. La regulación comunitaria y su jurisprudencia", *REDT*, núm. 97, 1999; HEIDE, J.: "Medidas supranacionales contra la discriminación sexual. Igualdad salarial y de trato en la Unión Europea", *RIT*, Vol. 118, núm. 4, 1999; LANDA ZAPIRAIN, J.P.: "Presente y futuro de la regulación comunitaria sobre la igualdad de trato por razón de sexo: su significación para el Derecho español de la Seguridad Social", *REDT*, núm. 55, 1992; LANDAU, C.E.: "Igualdad en el empleo entre hombres y mujeres en la CEE. Legislación y jurisprudencia recientes", *RIT*, Vol. 103, núm. 2, 1984; LAURENT, A.: "Derecho Comunitario Europeo e igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social", *RIT*, Vol. 101, núm. 4, 1982; LOPEZ GARRIDO, D.: "La igualdad de tratamiento laboral entre hombre y mujer en el Derecho Comunitario", *AL*, núm. 28, 1986; LOPEZ LOPEZ, J. y CHACARTEGUI JAVEGA, C.: "Las políticas de empleo comunitarias sobre inserción de la mujer en el mercado de trabajo. Del principio de igualdad retributiva en el Tratado de Roma a la constitucionalización comunitaria del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el Tratado de Amsterdam", *REDT*, núm. 99, 2000; MARTINEZ ROCAMORA, L.G.: "La Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en cuanto al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional y a las condiciones de trabajo", *AL*, núm. 41, 2000; MORENO DE TORO, C.: "La igualdad de oportunidades y las medidas de acción positiva en el Tratado de la Unión Europea y en la doctrina del Tribunal de Justicia", *TS*, núm. 103, 1999; MUÑOZ RUIZ, A.B.: "Discriminación por razón de sexo en la relación laboral: estudio de la normativa y de la jurisprudencia comunitaria y nacional", *RTSS (CEF)*, núm. 202, 2000; NOGUEIRA GUASTAVINO, M.; LOPEZ CUMBRE, L. y

Algo parecido ocurre con las políticas europeas dirigidas a los minusválidos, en tanto versan, esencialmente, en torno a la lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad en el empleo y la ocupación⁷¹.

Respecto a la juventud, por su parte (y por continuar con otro colectivo respecto al cual el ente supranacional ha mostrado su interés), la preocupación comunitaria es antigua, no en vano los propios Tratados Constitutivos ya abrían las puertas a posibles acciones en su favor, lo cual no debe extrañar si se tiene en cuenta que son la llave para preparar el futuro de la Unión Europea⁷². En tiempos más recientes, y estrechamente conectada con la política de lucha contra la exclusión social, constituye un hito la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 14 de diciembre de 2000, que convierte en fin la integración sociolaboral de este grupo de población. Posteriormente, el Libro Blanco de la Comisión (21 de noviembre de 2001) sobre un nuevo impulso para la juventud europea, marca una línea de actuación que debe ser llevada a cabo tanto en el ámbito comunitario como en el nacional.

En el momento actual destaca el Programa de Acción para el período 2000-2006, adoptado por Decisión 1031/2000/CE, de 14 de abril, y entre

MORON PRIETO, R.: "La igualdad de trato en las Directivas comunitarias en materia de Seguridad Social", *RMTAS*, núm. 12, 1998; ORDOÑEZ SOLIS, D.: *La igualdad entre hombres y mujeres en el Derecho Europeo*, Madrid, 1999; ORTIZ LALLANA, M^a.C.: "El principio de la igualdad salarial y las discriminaciones indirectas por razón del sexo en el ordenamiento comunitario y en España", *REDT*, núm. 29, 1987 y "El principio de igualdad salarial y las discriminaciones indirectas en la jurisprudencia del TJCE", *Noticias CEE*, núm. 32, 1987; PEREZ DEL RIO, M^a.T.: "El principio de igualdad de trato y la prohibición de discriminación por razón de sexo en el Derecho comunitario", en AA.VV.: *Una aproximación al Derecho Social Comunitario*, Madrid (Tecnos), 2000; "La protección frente a la discriminación en el Derecho Comunitario: las D/2000/43/CEE, D/2000/78/CEE y D/2002/73/CEE. Modificación de la D/76/207/CEE", *RDS*, núm. 19, 2002 y "El principio de igualdad de trato y la prohibición de discriminación por razón de sexo en el Derecho Comunitario", en AA.VV. (RUIZ PEREZ, E., Coord.): *Mujer y trabajo*, Castilla-La Mancha (Bomarzo), 2003; SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y.: "El principio de no discriminación sexual en el Derecho Social Comunitario: ¿avance 'sustancial' del Tratado de Amsterdam?", en AA.VV.: *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en homenaje al Profesor Juan Antonio Sagardoy Bengoechea*, T. II, Madrid, 1999; etcétera.

⁷¹ Inicialmente, la actuación comunitaria se centró en contribuir a los esfuerzos nacionales mediante intercambios técnicos de experiencias; posteriormente ya asumió la definición de una política global al respecto, elaborando diversos instrumentos dirigidos a los minusválidos, LUCENA, M.: "El tratamiento de las minusvalías en Europa", en AA.VV.: *Código de las minusvalías*, Madrid, 1989, págs. 97 y ss.

⁷² Al respecto, por extenso, BAZINET, J.M.: *La integración de los jóvenes en las sociedades de los países en desarrollo*, Naciones Unidas, 1990; COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *La Europa de los jóvenes*, Brusela-Luxemburgo, 1991 o LOPEZ BACHERO, M.: "La situación de los jóvenes y la política social comunitaria", *Boletín de Estudios y Documentación del Comité Español para el Bienestar Social*, núm. 3, 1994, págs. 9 y ss.

cuyos objetivos se citan los de permitir que los jóvenes adquieran conocimientos, competencias y aptitudes que les puedan ser útiles en su posterior desarrollo; potenciar su espíritu de iniciativa y de empresa, a través de apoyo a proyectos innovadores y creativos promovidos por aquéllos, y fomentar la solidaridad a través de la implantación de servicios de voluntariado a partir de 2003.

Por último, reconociendo en todo caso que el apunte de colectivos no pasa de ser mera selección de entre un número mayor, en el ámbito de la protección de los mayores procede cabe dar cuenta de las Resoluciones de 18 de febrero de 1982 (sobre la situación y los problemas de las personas de edad avanzada en la Comunidad Europea) y de 14 de mayo de 1986 (sobre una acción para mejorar su situación en los Estados miembros), en tanto ambas dejan constancia de los beneficios que reporta la permanencia de los ancianos en su propio domicilio, así como la relación continua con la familia y el entorno habitual como alternativa al internamiento en residencias.

La Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1992 insiste en las necesidades de las personas de edad avanzada, recogiendo, entre otras medidas convenientes, la de garantizarles unos recursos mínimos (sobre todo si dependen del cuidado y de los servicios de otros) o la de impedir la marginación social, junto a otras vinculadas a su condición de extrabajadores. El Dictamen del Comité Económico y Social sobre personas de edad avanzada, aprobado el 25 de noviembre de 1993, vuelve a insistir en estos objetivos y otros nuevos, entre los que se incluyen, por ejemplo, los sistemas de ayuda a domicilio, lo cual se vincula con la Resolución del Parlamento Europeo de 24 de febrero de 1994, en tanto también aspira a fomentar la vida independiente a través de autoasistencia y cuidados preventivos⁷³.

⁷³ MADRIGAL DE TORRES, P.: "Política social y servicios sociales en la Unión Europea", cit., pág. 735.

Por su parte, mención expresa merece la ya citada Recomendación (98) 9, del Comité de Ministros del Consejo de Europa (18 de septiembre de 1998), que, tras ofrecer una definición de la dependencia, pondera en su anexo cómo, aun cuando tal circunstancia puede darse en cualquier sector de la población, en verdad “tiende a aumentar con la edad, y que la vejez se caracteriza por aparecer frecuentemente asociada con múltiples problemas de salud”. En fin, y aun cuando sólo sea por su superior proximidad en el tiempo y por aportar tanto un análisis de la situación de los mayores en la Unión como la descripción de los retos a afrontar, procede dejar cita, en primer lugar, de la Comunicación elaborada por la Comisión relativa al “futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores” [COM (2001) 723 final]; en segundo término, del Informe inicial de idéntico título aprobado por el Consejo (Doc. 6361/02; 2002); en tercer término, del Informe conjunto Comisión-Consejo a este respecto, donde recogen expresamente el objetivo de “apoyar las estrategias nacionales para garantizar un alto nivel de protección social” (Doc. 6528/03; 2003).

En cualquier caso, a través de distintos instrumentos, la Unión Europea “reconoce que el debate sobre los cuidados de larga duración en [su seno] se encuentra todavía en una fase incipiente en comparación con el emprendido en otras áreas de protección social, como la inclusión social o las pensiones”⁷⁴.

1.3.- Fundamento constitucional

“Desde la transición política, con la democratización de las instituciones, se produce en España la configuración de los servicios sociales como un sistema público y organizado de protección social, dirigido a todos los ciudadanos y superador de las acciones benéficas y asistenciales del pasado. Un proceso iniciado más tardíamente que en otros países europeos,

⁷⁴ PEREZ MENAYO, V.: “Políticas públicas en materia de dependencia: situación comparada en la Unión Europea”, *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 170.

pero en el que, con innovaciones y cambios muy rápidos, en un breve período la situación española ha quedado por completo modernizada”⁷⁵.

Aproximadamente en el año 1975 comienza un cambio de repercusiones muy importantes; de hecho, “mirando hoy hacia atrás, pone en evidencia los avances logrados”⁷⁶. La situación de partida era bastante difícil; baste tomar en consideración la consulta a expertos internacionales que instó el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social español en enero de 1978, a través de la cual se buscaba asesoramiento para reformar los servicios sociales patrios. El diagnóstico de Naciones Unidas (1979)⁷⁷ resulta desalentador, al poner abiertamente sobre la mesa la insuficiencia de las actuaciones existentes y la carencia de un sistema de servicios sociales eficaz, una vez el análisis puso de manifiesto lo siguiente: existencia de políticas plurales y paralelas destinadas a distintas necesidades y grupos de población; presencia de diversidad de organismos especializados, sin conexión interdepartamental ni visión global de la acción social; predominio de la perspectiva asistencial y reparadora; suplantación de la acción estatal por la procedente, fundamentalmente, de la Iglesia y, en su caso, duplicación de los servicios por falta de coordinación; existencia, pese a la incipiente actuación en sentido contrario, de fuerte centralización; superprotección de algunos colectivos por duplicidad de servicios mientras otros carecen de la tutela necesaria; mal uso de los recursos; en fin, mínima participación de la población en los servicios⁷⁸.

⁷⁵ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 57. “Tras la instauración de la democracia se intenta aclarar el concepto de servicios sociales, qué características debe tener, si se destinan a toda la población o no, si se entiende por servicios sociales las prestaciones, si se subsumen en la asistencia social, si deben diferenciarse los pertenecientes a la Seguridad Social de aquellos otros servicios sociales públicos generales, si se identifican servicios sociales y bienestar social, o si son complementarios de las prestaciones individuales de la Seguridad Social”, GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 255.

⁷⁶ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 203.

⁷⁷ NACIONES UNIDAS: *Policy Consultation on the Organization and Administration of Social Services in Spain*, Nueva York, Naciones Unidas, División de Asuntos Sociales, 1979.

⁷⁸ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., págs. 204-205.

En el proceso por salvar las carencias resulta un hito fundamental la Constitución Española de 1978, tanto por ser la base sobre la cual se edifica el Estado del Bienestar, como por incorporar y potenciar diversas medidas de carácter social y político que inciden directa o indirectamente en la materia analizada⁷⁹.

No obstante, también es cierto que la única mención expresa del Texto Constitucional a los servicios sociales aparece en su artículo 50, de conformidad con el cual los poderes públicos se comprometen a asistir como conviene a las personas de la tercera edad, promoviendo su bienestar mediante un sistema de servicios sociales destinado a atender a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. Ofrece así una noción que, “ya se contemple desde el ámbito subjetivo de sus destinatarios..., ya desde la acción protectora objetiva”, resulta incompleta⁸⁰.

Tan específica, parcial y fragmentaria referencia ha desencadenado no pocos problemas interpretativos, habida cuenta por sí misma no permite extraer un concepto global de servicios sociales y alcanzar un sistema público integral⁸¹. En efecto, “para formar un sistema social (educativo, sanitario, etc.) es necesario que se organicen sus elementos en estructuras estables que se mantengan hasta lograr un ‘perfil propio’ que obtenga reconocimiento general, lo que incluye de modo ineludible a la Administración Pública”; tal reconocimiento sólo se puede alcanzar a partir de la instalación de los servicios sociales “como sistema conceptual, burocrático, normativo y dotado de presupuesto, y por tanto, bajo la responsabilidad del Estado y de sus gobiernos autonómicos”⁸².

⁷⁹ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 57.

⁸⁰ ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 87.

⁸¹ Sin perjuicio de interpretaciones de conformidad con las cuales de este artículo 50 CE sí es factible extraer, aun cuando sea de forma tímida, una noción global de servicios sociales, DE LORENZO, R.: “Los servicios sociales en el Título VIII de la Constitución”, en AA.VV.: *Cambio social y servicios sociales*, Madrid, 1981, págs. 325 y ss.

⁸² ARIÑO ALTUNA, M.: “El trabajo social y los servicios sociales”, cit., pág. 21.

Unicamente a partir de una hermenéutica conjunta y sistemática de la Norma Fundamental cabe aspirar a solventar la dificultad expuesta y descubrir la semilla de un sistema de servicios sociales, habida cuenta la aparente carencia en modo alguno puede conducir a la conclusión errónea de una total omisión de otros posibles destinatarios de las prestaciones públicas o de objetivos distintos a los enunciados en el precepto citado. Antes al contrario, una vez España se define como “Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (artículo 1 CE), adquiere un compromiso claro con la redistribución y, en general, con las cuestiones sociales⁸³, habida cuenta, “renunciar a proteger a los ancianos o a los parados --o a los enfermos o a los inválidos o a los huérfanos-- es renunciar a los niveles mínimos de decencia de la vida en comunidad, y renunciar, por tanto, a vivir en una comunidad con un mínimo de libertades, que sólo una mínima seguridad económica garantiza”⁸⁴.

Así pues, la importancia del precepto “no es sólo la proclamación en España de un Estado social de derecho, sino la consecuencia que de ello se deriva. Conlleva un Estado intervencionista, comprometido con las situaciones sociales injustas. Es un Estado de servicios, de bienestar o benefactor, que da lugar a la creación de derechos sociales, de medidas de solidaridad social y de criterios de redistribución”⁸⁵, en tanto “asume la obligación de realizar las prestaciones positivas necesarias para garantizar un mínimo existencial a los ciudadanos y promover las condiciones de

⁸³ “España es tal y como lo expresa nuestro texto constitucional, un Estado social y democrático de derecho. Esto sin duda implica un ordenamiento jurídico que apunta a garantizar tales derechos”, ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, cit., pág. 35.

⁸⁴ ALONSO OLEA, M.: “Cien años de Seguridad Social”, *PEE*, núms. 12/13, 1982, pág. 115.

⁸⁵ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 59. La relevancia de este precepto para los servicios sociales ya fue destacada tiempo ha por DE LORENZO, R.: “Los servicios sociales en el Título VIII de la Constitución”, en AA.VV.: *Cambio social y servicios sociales*, cit., págs. 325 y ss. o DEL VALLE GUTIERREZ, A.: *El modelo de servicios sociales en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1987.

satisfacción de necesidades individuales y generales que el sistema de mercado no proporciona”⁸⁶.

Sólo así adquiere sentido el compromiso asumido ya en el Preámbulo CE, y reiterado en su artículo 128.1 CE, de “asegurar a todos una digna calidad de vida”, o el de salvaguardar “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes [y] el libre desarrollo de la personalidad” como fundamento “del orden político y de la paz social” (artículo 10.1 CE). Otro tanto ocurre con el deseo manifestado de garantizar la igualdad como valor superior del ordenamiento y como derecho fundamental (arts. 1.1 y 14 CE), cuya promoción corresponde a los poderes públicos, al quedar obligados a “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2 CE), así como a buscar la equiparación del “nivel de vida de todos los españoles” (artículo 130.1 CE)⁸⁷; igualmente, a favorecer el ejercicio efectivo y disfrute pleno de otros derechos fundamentales enumerados en los artículos 15 y ss. CE, tales como vida e integridad o libertad y seguridad.

La consecución de tan ambiciosas metas fundamenta, sin duda, la intervención administrativa y política orientada a favorecer a grupos situados en una posición objetiva de desigualdad por cualquier causa. En dicho contexto, los servicios sociales alcanzan la dimensión de ser el instrumento llamado a garantizar la materialización efectiva de esta pretensión y tal conclusión se confirma a lo largo de toda la Carta Magna, no en vano la articulación eficaz y acabada de aquéllos servirá al

⁸⁶ TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, T. I, 2ª ed., Madrid, 1988, pág. 34.

⁸⁷ “Precisamente este importante art. 14 es el que fundamenta la intervención política y administrativa a favor de grupos en situación objetiva de desigualdad por cualquier causa. Por ejemplo, las actuaciones emprendidas por distintas administraciones locales y autonómicas a favor de las minorías étnicas, concretamente los gitanos, o en relación a la mujer, constituyen buena muestra de la puesta en práctica de esa igualdad compensatoria en España. Los servicios sociales se convierten en el instrumento para la materialización de esa política. Vienen, pues, exigidos por el principio, dinámico, de igualdad formulado por la Constitución”, ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 60.

cumplimiento de numerosos objetivos constitucionales de primer orden, que vienen a añadirse al recogido en el artículo 50 CE.

Tales afirmaciones conducen a afirmar que los servicios sociales en modo alguno pueden detener su ambición en la protección de los ancianos⁸⁸, sino que es preciso proporcionar a éstos adecuada cobertura al tiempo que se satisfacen otros objetivos constitucionales no menos importantes y en ocasiones íntimamente relacionados (incluso superpuestos); a saber, y sin ánimo exhaustivo:

1) Dar cumplimiento al mandato dirigido a los poderes públicos de asegurar “la protección social, económica y jurídica de la familia” (artículo 39.1 CE)⁸⁹ y de los hijos (artículo 39.2 CE), así como de promover “las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa” (artículo 40.1 CE).

2) Hacer efectivo el derecho a la salud (artículo 43.1 CE) y ayudar a su máxima realización mediante una actuación del poder orientada a “organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios” (artículo 43.2 CE).

3) Cumplir el objetivo de fomentar “la educación sanitaria, la educación física y el deporte”, así como de facilitar “la adecuada utilización del ocio” (artículo 43.3 CE) y “el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho” (artículo 44 CE).

⁸⁸ “Es evidente que el concepto de servicios sociales se encuentra constitucionalmente inmerso en las políticas sociales de atención a la familia, niños, jóvenes, mujeres, minusválidos, emigrantes y otros colectivos contemplados explícitamente en la Constitución”, ALONSO SECO, J.M^º. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 87.

⁸⁹ “Los poderes públicos aseguran la protección” a través de los cauces elegidos por el legislador; ahora bien, “configurado por la ley un determinado mecanismo o expediente para la protección familiar, su articulación concreta deberá llevarse a término con respeto a las determinaciones de la Constitución y, muy específicamente, al que impone el principio de igualdad”, STCo 22/1992, de 11 de diciembre.

4) Ayudar a la finalidad de promover el disfrute por todos de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE).

5) Realizar una política específicamente destinada a los disminuidos, prestándoles la atención especializada que requieran y amparándoles especialmente para el disfrute de sus derechos (artículo 49 CE)⁹⁰.

Con todo, es menester interpretar “que la Constitución... no hace una enumeración taxativa o exhaustiva de los sectores o problemas a abordar. Se trata de una relación abierta y, por tanto, otros colectivos no mencionados son objeto de atención por los poderes públicos y podrían haber estado también incluidos expresamente en la enumeración constitucional, porque lo están implícitamente. Por ejemplo, el caso de los toxicómanos, quienes se podrían considerar incluidos en la protección genérica del derecho a la salud del artículo 43; o las minorías étnicas, cuya protección es incluible en el principio de igualdad establecido en el artículo 14, etcétera”⁹¹. En palabras del Máximo intérprete de la Constitución: “la generalización e intensidad de las prestaciones asistenciales son inherentes al Estado social”⁹².

2.- PROBLEMAS COMPETENCIALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

“No sólo la Constitución reconoce los derechos sociales, sino que desde la ley reguladora de Bases de Régimen Local se establece la creación de servicios sociales a nivel local. También tienen competencias claras en la materia las Comunidades Autónomas, desarrollando leyes autonómicas de servicios sociales. Igualmente la Administración central en coordinación con las Comunidades Autónomas ha potenciado una serie de disposiciones

⁹⁰ Al respecto, por todos, ALONSO GARCIA, B.: “Las competencias del Estado sobre prestaciones económicas y servicios sociales de la Seguridad Social cuyos beneficiarios serán los minusválidos”, en AA.VV.: *Análisis de diversas cuestiones sobre los Pactos de Toledo*, Madrid, 1997, págs. 217 y ss.

⁹¹ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 63.

⁹² STCo 53/1985, de 11 de abril.

legales que establecen planes y programas concretos de lucha contra la droga, a favor de la mujer, la juventud, el colectivo gitano..."⁹³. Resulta evidente la complejidad competencial que plantea la cuestión, lo que fuerza a acometer la tarea de poner un poco de claridad al respecto.

2.1.- Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La organización territorial del Estado ideada por la Constitución Española provocó una profunda alteración del sistema normativo⁹⁴, al reconocer a las Comunidades Autónomas no sólo competencias reglamentarias, sino también, merced a un principio de distribución⁹⁵, legislativas respecto a determinadas cuestiones. Así pues, el reparto de poder se articula en torno a reglas de competencia, siendo la propia Constitución la que distribuye las materias⁹⁶, unas exclusivas, otras concurrentes y otras compartidas⁹⁷. No obstante, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional dejan claro como el ejercicio de las respectivas

⁹³ "España es tal y como lo expresa nuestro texto constitucional, un Estado social y democrático de derecho. Esto sin duda implica un ordenamiento jurídico que apunta a garantizar tales derechos" [ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: "Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas", cit., pág. 35]. En cualquier caso, "la competencia es triple: Administración del Estado o Central; Administraciones Autonómicas y Administraciones Locales. Si bien el papel del Estado se destaca más con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a las prestaciones y programas en todo el territorio nacional", MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 74.

⁹⁴ ALONSO OLEA, M.: "El sistema normativo del Estado y las Comunidades Autónomas", *RPS*, núm. 121, 1979, pág. 44 o PALOMEQUE LOPEZ, M.C.: "El principio constitucional de 'unidad del orden económico nacional' y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y Seguridad Social", *AL*, núm. 47, 1999, pág. 902.

⁹⁵ GARCIA FERNANDEZ, M.: "Distribución competencial en materia laboral", *RL*, 1992, T. I, págs. 95 y ss.

⁹⁶ PALOMEQUE LOPEZ, M.C.: "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social", *RL*, núm. 5, 1996, págs. 9 y ss. Al respecto, también, BALLESTER PASTOR, M.A.: "Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral: actos ejecutivos de carácter normativo", *Rev. Treb.*, núm. 10, 1989, págs. 51 y ss.; DE LA VILLA GIL, L.E.: "Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social", *DL*, núm. 1, 1982, págs 9 y ss.; DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A.: "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978 (Las relaciones laborales y la Seguridad Social)", en AA.VV.: *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Madrid, 1980, págs. 311 y ss., o, con carácter general, GETE CASTRILLO, P.: *La incidencia del hecho autonómico en la laboral*, Salamanca, 1985 y LOPEZ LOPEZ, J.: *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, Madrid, 1993.

⁹⁷ Sobre tales nociones, por todos, ALONSO DE ANTONIO, J.A.: "El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa", Madrid, 1986, págs. 711 y ss.; AJA, E.; TORNOS, J.; FONT, T.; PERULLES, J.M. y ALBERTI, E.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, págs. 138-140 o GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, págs. 2552 y ss.

“dista en ocasiones de discurrir por el ordenado camino de su distribución competencial listada, para ofrecer en tales casos una conflictividad excesiva, si bien menguante con el tiempo, donde los riesgos de desarticulación jurídica, no siempre corregidos, son algo más que una mera hipótesis de trabajo”⁹⁸.

Vista la trascendencia constitucional de los servicios sociales, es menester afrontar el delicado problema, característico del derecho patrio, vinculado con el mentado reparto de facultades entre el Estado y las Comunidades Autónomas, habida cuenta, ni el artículo 148 CE, donde se recogen las que pueden asumir los entes territoriales, ni el artículo 149 CE, que enumera las otorgadas al Estado, contienen mención alguna a quien es o podrá ser titular de las relativas a los servicios sociales.

Existen diversos argumentos que, en un principio, podrían llevar a concluir que se trata de una de las competencias potencialmente correspondientes al ámbito autonómico. Así, en primer lugar, la lectura del artículo 149.1 CE permite apreciar que en modo alguno se trata de un materia reservada a la Administración central, lo cual conduciría eventualmente a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.3 CE, en virtud del cual “podrá corresponder a las Comunidades Autónomas” de conformidad a cuanto establezcan sus propios estatutos.

Ahora bien, sin necesidad de acudir a tal precepto, el propio elenco de posibles competencias autonómicas abre las puertas a una interpretación que conduce a idéntico resultado, no sin serias dificultades de las cuales se dejará constancia seguidamente. En efecto, aun cuando el artículo 148.1.20º CE les permite asumir las relativas a asistencia social, lo cierto es que la Carta Magna en ningún momento establece ni delimita cuál sea el

⁹⁸ PALOMEQUE LOPEZ, M.C.: “El principio constitucional de ‘unidad del orden económico nacional’ y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materias de trabajo y Seguridad Social”, cit., pág. 903. La litigiosidad de la cuestión queda fuera de toda duda, como recuerda SOSA WAGNER, F.: “El control de las Comunidades Autónomas por el Estado en la Constitución Española”, *DA*, núm. 182, 1979, págs. 156 y ss.

contenido de tal término⁹⁹. Las Comisiones Mixtas de traspasos salvaron en su momento la indeterminación semántica, al interpretar la expresión en sentido amplio, para así dar cabida a los servicios sociales¹⁰⁰, en opción que cuenta con el aval del Tribunal Constitucional en diversos supuestos presentados a su conocimiento¹⁰¹, aun cuando la Ley General de Seguridad Social regule por separado servicios sociales (artículos 53 y 54) y la asistencia social (artículos 55 y 56).

A primera vista, y merced a lo expuesto, cabría concluir que la cuestión corresponde en su integridad a las Comunidades Autónomas; sin embargo, la lectura de otras disposiciones constitucionales viene a introducir nuevas sombras en el debate. Desde el momento en que, de un lado, el artículo 149.1.17º CE reconoce competencia exclusiva al Estado en cuanto hace a la "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por la Comunidades Autónomas"¹⁰², y, de otro, el artículo 41 CE, pese a ser neutro desde el punto de vista competencial¹⁰³, proporciona una noción de lo que por Seguridad Social debe entenderse extensa, ambigua¹⁰⁴ y parcialmente coincidente con el ámbito de los servicios sociales (al obligar a los poderes públicos a mantener "un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes

⁹⁹ ALONSO SECO, J.Mª. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 83.

¹⁰⁰ De esta forma las Comunidades Autónomas han venido dotando a su título competencial de *vis expansiva*, BARCELON COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, Mª.G.: "Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia", *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 102 o NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "Marco competencial catalán", en AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, cit., pág. 173.

¹⁰¹ Al respecto, STCo 13/1992, de 6 de febrero.

¹⁰² Teniendo en cuenta que "revestirán el carácter básico las normas que resulten esenciales para garantizar, en todo el territorio nacional, estos objetivos" [STCo 86/1989, de 11 de mayo]. Es decir, lo básico constituye "un común denominador normativo", STCo 1/1982, de 28 de enero.

¹⁰³ BARCELON COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, Mª.G.: "Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 99, quienes citan las SSTCo 206/1997, de 27 de noviembre, y 239/2002, de 11 de diciembre.

¹⁰⁴ La Norma Fundamental diseña un sistema indefinido o abierto, cuyos contornos han de valorarse como generosos y amplios, correspondiendo al legislador concretar su contenido, DE LA VILLA GIL, L.E.: "La reforma del derecho de las pensiones", *RSS*, núm. 25, 1985, pág. 15.

ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo¹⁰⁵, matizando que “la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”) surgen nuevas dificultades.

En efecto, “si nos atenemos al tenor literal del artículo 41 parece que los servicios sociales se incorporan a la Seguridad Social¹⁰⁶; y de hecho tal conclusión parece confirmarse tras la lectura del artículo 38.1.e) de la Ley General de Seguridad Social (LGSS), en tanto incluye dentro de “la acción protectora del sistema de la Seguridad Social... las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente¹⁰⁷. La cuestión se especifica en el artículo 53 LGSS, en cuya virtud “como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, ésta... extenderá su acción a las prestaciones de servicios sociales previstas en la presente Ley, reglamentariamente o que en el futuro se puedan establecer de conformidad con lo previsto en el apartado 1, e) del artículo 38 de la presente Ley”.

La constante intervención del Tribunal Constitucional en el debate desatado por la necesidad de armonizar los artículos 148.1.20º y 149.1.17º CE deja sobradas muestras de cómo se trata de una cuestión todavía polémica que no ha alcanzado a cerrarse del todo. Aun así, no cabe duda de que la respuesta ha de venir de la mano de quien ha sido designado como máximo intérprete de la Norma Fundamental, cuyas palabras al respecto ponen de manifiesto que la noción causante de la controversia (asistencia social) “no está precisada en la Carta Magna, por lo que ha de entenderse

¹⁰⁵ Refiriéndose a esta función tutelar de las situaciones de necesidad, por todas, las trascendentes SSTCo 134/1987, de 21 de julio [comentada por MONTOYA MELGAR, A. en ALONSO OLEA, M.: *Jurisprudencia Constitucional sobre trabajo y Seguridad Social*, T. V, Madrid, 1988, págs. 264 y ss.] y 113/1989, de 22 de junio, comentada por ALONSO OLEA, M. en *Jurisprudencia Constitucional sobre trabajo y Seguridad Social*, T. VII, Madrid, 1990, págs. 345 y ss.

¹⁰⁶ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 65.

¹⁰⁷ El precepto reconoce el derecho a dos sectores tradicionalmente destinatarios de servicios sociales, como son ancianos y minusválidos, pero se deja abierta la posibilidad de ampliar subjetivamente el ámbito de protección, SERRANO MARTINEZ, J.E.; LOPEZ, J. y SEQUEIRA DE FUENTES, M.: *Legislación Social Básica*, Madrid, 1994, pág. 467.

remitida a los conceptos elaborados, en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente; de la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el artículo 148.1.20º de la Constitución¹⁰⁸.

De esta forma, los servicios sociales ofrecen una faceta ajena a la Seguridad Social, pero también existen puntos de conexión, que se aprecian claramente en el nivel asistencial contemplado en el seno de aquélla para personas sin recursos, lo cual muestra un evidente relación con el concepto amplio de protección social¹⁰⁹. La tendencia a la universalización de estas medidas se aprecia en un sistema donde "tanto las actuaciones de la Seguridad Social, como las de asistencia social, persiguen la atención de situaciones de necesidad", aun cuando "sea desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios" y no así a las segundas¹¹⁰, situándose justamente aquí --en el carácter mixto de la Seguridad Social¹¹¹-- el origen de la polémica, habida cuenta las Comunidades Autónomas reclaman para sí todo aquello ajeno a las técnicas asegurativas o contributivas¹¹².

¹⁰⁸ STCo 76/1986, de 9 de junio. "La asistencia social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces, aunque en una primera aproximación el lenguaje constitucional no desmiente esta caracterización, del análisis de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía e, incluso, de los Decretos de funciones y servicios --en la medida en que puedan servir como elementos auxiliares de interpretación-- proporcionan una noción más amplia, impropia si se quiere, de lo que es la asistencia social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido", STCo 146/1986, de 25 de noviembre.

¹⁰⁹ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: "Régimen jurídico de los servicios sociales en España", cit., pág. 66.

¹¹⁰ STCo 239/2002, de 11 de diciembre, de cuya importancia deja sobrada constancia la cantidad de estudios científicos que ha generado; entre otros, ALARCON CARACUEL, M.R.: "La actuación de la Comunidad Autónoma en materia de Protección Social", en AA.VV.: *Balace de las relaciones laborales en Andalucía*, Sevilla, 2003, págs. 256 y ss.; GARCIA-NUÑEZ SERRANO, F.: "Los complementos autonómicos: ¿Seguridad Social o Asistencia Social?", *RMTAS*, núm. 34, 2002, págs. 129 y ss.; RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Seguridad Social y Asistencia Social en el Estado de las Autonomías", *RL*, 2003, T. I, pág. 105 o "Seguridad Social y Asistencia Social en el marco de la descentralización de la política de protección social", *Foro de Seguridad Social*, núms. 8/9, 2003, págs. 39 y ss. o DE VICENTE PACHES, F.: *Asistencia social y Servicios sociales. Régimen de distribución de competencias*, Madrid, 2003, págs. 169 y ss. y "Los complementos autonómicos a las pensiones no contributivas del sistema de Seguridad Social: ¿Seguridad Social o Asistencia Social? El conflicto competencial Estado versus Comunidades Autónomas", *TS*, núm. 156, 2003, págs. 51 y ss.

¹¹¹ Que se aprecia o reconoce, por ejemplo, en SSTCo 103 y 104/1983, de 23 de noviembre; 137/1987, de 21 de julio; 100/1990, de 30 de mayo, o 184/1993, de 31 de mayo.

¹¹² BARCELON COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, M^a.G.: "Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 100.

El resultado final no será otro que una competencia compartida entre Administración central y autonómica. A partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el dilema planteado podría encontrar vía de solución (y pese a que la distinción entre externa e interna ha sido calificada de artificial) en los términos siguientes: la asistencia social y cuantos servicios sociales sean ajenos a la Seguridad Social quedarían atribuidos en exclusiva a las Comunidades Autónomas; la competencia respecto de aquellos integrantes del sistema de Seguridad Social, en cambio, será compartida con el Estado, al cual se reserva la legislación básica y el régimen económico.

Ahora bien, para que una Comunidad Autónoma efectivamente llegue a hacerse cargo del elenco que se le habilita, resulta preciso que lo recoja en su Estatuto de Autonomía, pues en caso contrario “retornaría” al Estado ex artículo 149.3 CE. En lo relativo a los servicios sociales, lo cierto es que todas las Comunidades Autónomas han procedido a integrarlos, aun cuando haya sido a través de un *iter* distinto (merced en buena medida a la distinción constitucional entre autonomías de vía lenta y de vía rápida) y no haya tenido lugar de forma totalmente homogénea, pues, si bien constituye regla general la asunción tanto de la competencia exclusiva como de la compartida, en algunos casos la facultad únicamente se extiende a la gestión y en otros alcanza superiores niveles de intensidad; además, el recurso a denominaciones dispares¹¹³ acaba por incrementar las dificultades semánticas que, conforme consta, ya planteara la Constitución¹¹⁴.

Así pues, el sistema de distribución de competencias alcanza entidad propia a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. A ello no obsta que sea precisa la publicación, a través de los correspondientes

¹¹³ ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 87 o NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, cit., pág. 173.

¹¹⁴ “El desarrollo autonómico, después de instaurada la democracia, puso de manifiesto el auténtico enredo que se había formado en torno a los términos acción social, asistencia social, bienestar social [y] servicios sociales”, GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, cit., pág. 256.

Reales Decretos, de los Acuerdos de Comisiones Mixtas Paritarias que articulan formalmente la traslación hacia los entes territoriales¹¹⁵, habida cuenta, según ha indicado el Tribunal Constitucional, tales Acuerdos, pese a resultar imprescindibles para el pleno ejercicio de lo asumido en el Estatuto, en modo alguno proceden a efectuar “transferencias”, sino al traspaso de los servicios y funciones inherentes a la competencia concreta de que se trate¹¹⁶. En cualquier caso, tampoco parece este el foro idóneo para detenerse en enumerar con detalle cuales son aquellas funciones y servicios cedidos a las distintas Comunidades Autónomas pues, aun cuando cabe apreciar determinadas pautas generales (tanto en los ajenos a la Seguridad Social como en cuanto hace a la actuación compartida), lo cierto es que no se da una total homogeneidad, al no existir respuesta unánime¹¹⁷.

2.2.- Leyes autonómicas sobre servicios sociales

Una vez asumida la competencia en el Estatuto de Autonomía correspondiente y vigente el preceptivo Real Decreto de traspaso, a la Comunidad Autónoma corresponde su desarrollo legal y ejecución, teniendo siempre presente la parcela reservada por el artículo 149.1.1º CE a favor del Estado, pues a él corresponde la obligación de regular “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

No obstante, “ante la novedad y estreno de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y su desconcierto organizativo en materia de servicios sociales, los poderes estatales reforman sus estructuras en este ámbito y, tras la creación del Ministerio de Asuntos Sociales... éste realiza

¹¹⁵ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 215.

¹¹⁶ STCo 25/1983, de 7 de abril. En la doctrina, por todos, ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 119 y PALOMEQUE LOPEZ, M.X.: “Estado Autonómico y Constitución Social: las políticas autonómicas del Bienestar”, en AA.VV. (APARICIO TOVAR, J., Coord.): *Comentarios a la Constitución socio-económica de España*, Granada, 2002, págs. 1964 y ss.

¹¹⁷ Una enumeración concreta, centrándose en los aspectos comunes a los distintos territorios, en ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., págs. 120-122.

una propuesta a los gobiernos autonómicos ofreciéndoles un modelo unificado: el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales”, de 1987 (iniciándose en 1988, se prolonga hasta 1994), entre cuyas ventajas, anunciadas por él mismo, se encuentran las siguientes: en primer lugar, “servir de guía o eje unificador en el desarrollo y proceso de implantación del sistema de servicios sociales”; en segundo término, “trocar viejas prácticas asistencialistas de un Estado benefactor, por prestaciones de derecho de un Estado social”; en fin, “sistematizar y racionalizar necesidades, demandas y respuestas sociales mediante la creación de un sistema público de protección social que contribuya al logro del bienestar social”¹¹⁸.

Por su parte, las Comunidades Autónomas iniciaron ya en el año 1982 el camino legislativo destinado a establecer las políticas de acción social, aprobando las correspondientes leyes rectoras en la materia. Ahora bien, el repaso a éstas permite apreciar, con carácter general, un debilitamiento en cascada de los derechos, y en consecuencia, una merma en las garantías de los destinatarios, pues no es raro que la ley deje su eficacia y extensión al desarrollo reglamentario y éste, a su vez, a las sucesivas disposiciones presupuestarias, de forma tal que el disfrute efectivo dependerá en buena parte de la actividad normativa a niveles inferiores o temporales. Al respecto se ha pronunciado la mejor doctrina con palabras claras: “el derecho a los servicios sociales es un derecho subjetivo que está supeditado a las leyes que cada autonomía determine”, pero entre su declaración legal “y la efectividad del derecho” aun dista un trayecto, pues las condiciones de aquélla serán determinadas por reglamento, amén de quedar “condicionado a la existencia de recursos disponibles. Por tanto, los servicios sociales no son derechos esenciales y están supeditados a los presupuestos anuales”¹¹⁹.

¹¹⁸ Lo cual se logrará mediante “la creación de estructuras (centros de servicios sociales, unidades de Trabajo Social) y de unos programas básicos que den respuesta a necesidades básicas como son la necesidad de acceder a los recursos de convivir, de integrarse y de participar”, ARIÑO ALTUNA, M.: “El trabajo social y los servicios sociales”, cit., pág. 20.

¹¹⁹ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, cit., pág. 205.

Con todo, no cabe negar el impulso que se les ha dado “a partir de 1978 y especialmente en la década de 1982-1992, con la entrada en vigor de las distintas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales y con la implantación, a partir de 1988, del Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en las corporaciones locales”¹²⁰.

Deteniendo momentáneamente la atención en las leyes de acción y servicios sociales de las Comunidades Autónomas cabe observar cómo, pese a las similitudes conceptuales y estructurales, éstas distan de ofrecer modelos uniformes (al punto de forzar a hablar de “sistemas” más que de “sistema”¹²¹); más bien dejan traslucir divergencias en sus planteamientos políticos y técnicos, influidas por la concreta situación de cada territorio en el momento de su promulgación. La elaboración de una ley general o básica en la materia permitiría unificar los regímenes autonómicos; de hecho, sólo así se lograría “la homogeneidad desde hace años reclamada que pusiera fin al complejo marco que caracteriza esta vertiente del ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas”¹²².

Si de buscar los puntos de confluencia se trata (en un esquema repetido cuando de la específica ayuda a domicilio se trata), cabría dejar noticia de los siguientes:

1º Es una constante la declaración de intenciones sobre la pretensión de lograr un sistema capaz de poner fin a la dispersión y fragmentación existente, garantizando el derecho a los servicios sociales como una actuación coordinada responsabilidad pública. Con carácter general todas las disposiciones hacen un esfuerzo por fijar la tipología de los servicios; por concretar las normas mínimas; por determinar las formas de autorización

¹²⁰ CIVICOS JUAREZ, M^a.A.: “Los servicios sociales en la Administración Pública Central”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 102.

¹²¹ ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 127.

¹²² NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Propuestas”, en AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, cit., pág. 233.

administrativa, registro, acreditación e inspección, y, en fin, por describir las infracciones y sanciones.

También los principios de actuación se repiten sin mayores variaciones (titularidad de la Administración, prevención, normalización, globalidad, participación, integración, planificación, descentralización o coordinación)¹²³, aun cuando cabe detectar, además de disfunciones entre lo reconocido y lo materializado en la práctica¹²⁴, aspectos donde falla tal unanimidad; fundamentalmente en los a continuación citados:

En primer lugar, la distribución de competencias varía de unas Administraciones Territoriales a otras, pero por lo general no se ajustan con rigor a los criterios descentralizadores proclamados¹²⁵. La limitada flexibilidad de que disfrutaban los gobiernos locales para el diseño de sus propias estrategias de actuación ha sido objeto de reiterada crítica, en tanto refleja cierta falta de voluntad política para llevar hasta sus consecuencias postreras la proclama inicial de principios inspiradores¹²⁶. La actuación en este ámbito resulta de suma importancia si se recuerda la pretensión de "romper con la tradición centralizadora cuyos efectos en materia de servicios sociales han sido" la burocratización, la especialización y la ubicación "al margen de la vida comunitaria"¹²⁷.

¹²³ "Los principios que sustentan el sistema público de servicios sociales sostienen precisamente eso, el sistema, y son prácticamente iguales en las leyes de servicios sociales de todas las Comunidades Autónomas; estructuras, programas, profesionales y usuarios potenciales y reales están contemplados desde una serie de premisas como son, en síntesis, los siguientes principios filosóficos y de actuación: universalidad, responsabilidad pública, globalización, descentralización territorial, planificación, coordinación, normalización, integración, participación y prevención", ARIÑO ALTUNA, M.: "El trabajo social y los servicios sociales", cit., págs. 24-25. En análogo sentido, ALEMAN BRACHO, M^a.C.: "Régimen jurídico de los servicios sociales en España", cit., pág. 72.

¹²⁴ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 210.

¹²⁵ Con todo, un análisis de Derecho Comparado en el marco europeo muestra como "desde el inicio de los setenta, la descentralización de los servicios sociales o ya es un hecho, o constituye un proceso en desarrollo o se perfila como una tendencia aparentemente irreversible", GUILLEN SADABA, E.: "Los servicios sociales en Europa", cit., pág. 713.

¹²⁶ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 239.

¹²⁷ GUTIERREZ RESA, A.: "Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro", cit., pág. 257.

En segundo término, y en cuanto hace al peso de la iniciativa privada, las normas autonómicas la recogen “de forma desigual”¹²⁸, oscilando entre dos alternativas: bien reconocerle un papel eminentemente secundario, bien, y cada vez más, atribuirle la condición de colaborador importante, hasta el punto de dar cabida, incluso y en ocasiones crecientes, a la desplegada con ánimo de lucro (la solución del riesgo de abusos vendrá dada por el establecimiento de medidas rigurosas efectivas de inspección, orientadas al fin esencial de garantizar la calidad de los servicios¹²⁹). Es de destacar, y en esto sí hay coincidencia, el creciente interés que despierta en estas leyes y otras normas de desarrollo la participación del voluntariado (concebido como “recurso” hasta hace poco infravalorado, pero con un gran potencial como colaborador en las actuaciones sociales), cuyo ámbito idóneo será en el seno de la “red básica, constituida por los servicios sociales de base” --sobre los cuales se volverá seguidamente-- “y que se orienta a la cobertura mínima que se resume en las conocidas cuatro prestaciones: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia y prevención e inserción social”¹³⁰.

Por último, para proporcionar satisfacción a las exigencias constitucionales, aparece como preocupación generalizada el establecimiento de previsiones destinadas a hacer posible o favorecer la participación de los usuarios y agentes sociales¹³¹, ideando órganos consultivos y asesores¹³², no obstante lo cual la variedad de modalidades entre autonomías es grande¹³³. En cualquier caso, la participación se

¹²⁸ ALONSO SECO, J.M^a.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 175.

¹²⁹ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 240.

¹³⁰ GUTIERREZ RESA, A.: “Iniciativa social y servicios sociales”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 322.

¹³¹ GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, cit., pág. 263.

¹³² Un análisis detenido en ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., págs. 171 y ss.

¹³³ La creación por las Comunidades Autónomas de órganos institucionales de participación pretende dar respuesta al principio constitucional de conformidad con el cual “corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2 CE). No obstante, el nivel de operancia de los órganos creados a tal fin varía de unas Comunidades Autónomas a otras; así pues, aun cuando su propia existencia sera merecedora de un juicio positivo, lo cierto es que su limitada agilidad y sus funciones de asesoramiento y consulta limitan de forma evidente

articula creando “diversas instituciones de carácter colegiado y representativo”, cuya finalidad es “la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión, y en determinadas ocasiones la aprobación de planes de actuación, así como informe sobre presupuestos y disposiciones normativas”¹³⁴.

2º Por norma, el sistema aparece estructurado en torno a dos niveles distintos:

Uno primario, de contenido y funciones diferentes según la Comunidad Autónoma, pero siempre destinado a “promover el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos”¹³⁵, pudiendo definirlo “como estructuras o equipamientos básicos del sistema público de servicios sociales, diseñados como espacios poblacionales dimensionados, en los que pueden desarrollarse relaciones convivenciales directas, y a cuyos habitantes garantizan, mediante atenciones individuales o colectivas, las prestaciones básicas del sistema, bien a través de sus propios recursos, o bien sirviendo de cauce para el acceso a otros servicios sociales”¹³⁶.

Otro secundario, dirigido a la atención de colectivos con necesidades específicas y caracterizado por su superior coste, su desvinculación del ámbito comunitario y su naturaleza más institucionalizada¹³⁷.

Así pues, en el seno de estas leyes se acoge la correspondiente clasificación de los servicios sociales, citando entre los de base, generales o comunitarios el de ayuda a domicilio, si bien en numerosas ocasiones la

el alcance de la participación, BARRANCO VELA, R.: “El principio de participación en las Leyes de servicios sociales”, *Alternativas*, núm. 2, 1993, págs. 231 y ss.

¹³⁴ ALONSO SECO, J.M^º. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 171.

¹³⁵ MARTINEZ ROMAN, M^º.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^º.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 215.

¹³⁶ GARCIA, G. y RAMIREZ, J.M.: *Los nuevos servicios sociales. Síntesis de conceptos y evolución*, Zaragoza, 1992, pág. 14.

¹³⁷ GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, cit., pág. 257.

normativa general viene seguida de otra específica dirigida a esta concreta modalidad¹³⁸. Ello no obsta para que cada Ayuntamiento cuente con su propia estructura organizativa, sin que pueda concluirse la existencia de un modelo homogéneo, habida cuenta siempre acabará dependiendo del tamaño y número de habitantes del municipio¹³⁹.

3º Las normas suelen aspirar a la universalidad, pero los límites impuestos por la gran demanda y la correlativa insuficiencia de la oferta obligan a la Administración a aprobar "métodos que valoran el grado de dependencia"¹⁴⁰ y a priorizar en favor de individuos o conjuntos de ellos en situaciones de necesidad, señaladamente familia, discapacidad y vejez; es decir, colectivos especialmente afectados¹⁴¹. Por tal motivo, no es de extrañar que casi todas las Comunidades Autónomas dispongan de mapas y planes de actuación destinados a establecer programaciones y prioridades en la materia.

Entre los efectos perversos, procede dejar constancia de los dos siguientes: en ocasiones el umbral de renta fijado como máximo es tan bajo que sólo podrán acceder los ciudadanos en situación económica muy

¹³⁸ "Según las leyes, los servicios sociales se encuentran estructurados en comunitarios y especializados. Los comunitarios constituyen la estructura básica del sistema público de servicios sociales (primer nivel de atención más próximo al usuario), siendo su finalidad el logro de unas mejores condiciones de vida mediante una atención integrada y polivalente" y concretándose en los siguientes: información, valoración, orientación y asesoramiento; cooperación social; ayuda a domicilio; convivencia y reinserción social y otros que la dinámica social exija. "Los servicios sociales especializados son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de población que por sus condiciones o circunstancias necesitan una atención específica", dirigiéndose a infancia, familia y juventud; tercera edad; mujer; personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales; toxicómanos y alcohólicos; minorías étnicas; grupos con conductas disociales (delincuencia, presos); colectivos marginados (pobreza y transeúntes) u otros colectivos (emigrantes, inmigrantes, refugiados o asilados, por ejemplo) [ALEMAN BRACHO, M^a.C.: "Régimen jurídico de los servicios sociales en España", cit., págs. 72-73]. A este respecto, fundamental (por cuanto viene siendo asumida por la legislación autonómica de servicios sociales) la clasificación de servicios básicos planteada por KAHN, A.J. y KAMERMAN, S.B.: *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección*, cit., pág. 499.

¹³⁹ GIRELA REJON, B.A. y GALLEGU MOLINERO, A.: "Los servicios sociales en función del sexo. Servicios sociales para la mujer", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 695.

¹⁴⁰ BLAZQUEZ AGUDO, E.M^a. y MUÑOZ RUIZ, A.B.: "La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama diverso", cit., pág. 141.

¹⁴¹ Se trata del "esfuerzo de los servicios sociales hacia la lucha contra la exclusión social extrema, de asumir que la política social en general avanzará más o menos, si ese tres o cuatro por ciento que son el grupo de los más excluidos tienen además de los sistemas de protección social habituales, el sistema de servicios sociales, como una prioridad para ellos", AGUILAR, M.: "Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los servicios sociales y el Trabajo Social", *Documentación Social*, núm. 79, 1990, pág. 233.

deteriorada, dejando fuera a la inmensa mayoría de la población (la solución podría venir de la mano de una verdadera universalidad en los servicios y en la paralela previsión de contribución económica del beneficiario en función de sus ingresos); en otras, y bajo la alegación de falta de recursos especializados, no quedan atendidos de forma suficiente colectivos singularmente necesitados, como pueden ser los enfermos mentales o los drogodependientes¹⁴².

4º Todas las leyes autonómicas contemplan prestaciones individuales de carácter económico para personas en estado de necesidad¹⁴³. No obstante la diversidad (su carácter sumamente dispar, carente de homogeneidad genera un panorama cuyo análisis individualizado excede de la pretensión de estas páginas), “en la mayoría [se les] atribuye... un carácter complementario del sistema de servicios sociales, e incluso, en algunos casos, se las califica de extraordinarias, especialmente cuando se refieren a las de carácter no periódico”¹⁴⁴.

5º Aun cuando el tema relativo a la financiación ha merecido críticas por su ambigüedad¹⁴⁵ y falta de instrumentos capaces de garantizar el derecho, sí se aprecia en los diferentes territorios una voluntad de buscar fórmulas eficaces; ahora bien, los mecanismos a los cuales acuden son múltiples y dispares. Además, cabe dar cuenta de una clara coincidencia en que, debido al constante incremento de la demanda y el alto coste de las asistencias prestadas, en los últimos tiempos se ha producido un superior interés por canales alternativos, en concreto la aportación de los usuarios.

¹⁴² MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 240.

¹⁴³ Sobre estas prestaciones económicas, GONZALEZ ORTEGA, S.: “La protección social de las situaciones de dependencia”, cit., págs. 42 y ss.

¹⁴⁴ VILA, A.: “Las ayudas y subvenciones de asistencia y servicios sociales”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., págs. 159 y ss., en especial, y por cuanto hace a las previstas en las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, págs. 177 y ss.

¹⁴⁵ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, cit., pág. 206.

Con todo, sí cabe extraer como regla de orden que la totalidad de leyes regula tanto la financiación de la propia Comunidad en materia de servicios sociales (con previsiones, cierto es, mínimas, pues quedan circunscritas dentro del marco general de financiación autonómica), como la de las competencias delegables a las entidades locales. De esta forma, se convierte en principio general la previsión de “colaboración financiera entre la Administración autonómica y la Administración local”, teniendo en cuenta que, en muchos casos, se da “prioridad a fórmulas regladas de colaboración (convenios o conciertos) frente a la desarrollada mediante subvenciones”; además, el reconocimiento de la posibilidad de que aquélla delegue en ésta partes de sus competencias fuerza a “consignar créditos para financiar esas competencias delegadas”¹⁴⁶.

2.3.- El papel de las entidades locales

“Por su proximidad a los problemas de los ciudadanos, puede decirse que los entes locales son el medio natural para la prestación de los servicios sociales” de base, no en vano “se trata de la Administración... mejor situada para adecuarse a las necesidades específicas de los mismos y, al haber una mayor inmediatez, posibilitan una mayor participación ciudadana”. Tal ocurre en la actualidad, pero viene siendo una circunstancia apuntada ya desde la transición política, por mor de los factores siguientes: en primer lugar, “el aumento de las demandas sociales de los ciudadanos a los ayuntamientos y demás entes locales”, es decir, “a la Administración que les resultaba más próxima”, moviendo a aquéllos a incrementar “desde entonces su intervención en este ámbito”; en segundo término, el establecimiento constitucional del principio de descentralización; en fin, la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), cuyo artículo 25 permite al municipio, “para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias..., promover toda clase de

¹⁴⁶ ANGUAS ORTIZ, L.F.: “Régimen financiero de los servicios sociales”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., págs. 129-130 y 144-147.

actividades, y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"¹⁴⁷.

Así pues, aun cuando la Constitución no concrete cuáles sean las competencias de los entes locales (respecto a lo cual únicamente establece --artículo 137 CE-- que ostentarán la relativa a la "gestión de sus respectivos intereses"), la asunción de la correspondiente a servicios sociales comunitarios deriva de la LBRL, en cuya virtud la normativa regional será la encargada de determinar las funciones que les correspondan, debiendo respetar siempre los aspectos básicos establecidos en la mentada ley.

Atendiendo a su texto, los municipios asumen la relacionada con la "prestación de los servicios sociales de promoción y reinserción social" [artículo 25.2.k) LBRL], que será obligatoria, salvo dispensa, en los de más de 20.000 habitantes [artículo 26.1.c) LBRL]. A las provincias, por su parte, corresponde la coordinación de los servicios municipales; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica; la prestación a nivel superior; por último, el fomento y administración de los intereses propios de su ámbito.

Tales preceptos conducen a la máxima descentralización de los servicios sociales de base; de esta forma, vuelven a quien mejor conocimiento posee de las necesidades reales de los potenciales usuarios¹⁴⁸, dando satisfacción a los tres principios que rigen la materia: no sólo proximidad y descentralización ("ya que tienen el espíritu de acercar las decisiones no más cerca posible del usuario, y de aproximar las prestaciones al lugar físico en el que las demandas se hacen más efectivas"), sino también integración ("en el proceso general de la vida municipal... buscando un abordaje de las problemáticas desde el punto de

¹⁴⁷ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: "Régimen jurídico de los servicios sociales en España", cit., págs. 70-71.

¹⁴⁸ "Los servicios sociales de 'atención primaria' o 'de base' son locales, están más próximos al ciudadano, son polivalentes y deben integrarse en la vida comunitaria", GUTIERREZ RESA, A.: "Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro", cit., pág. 257.

vista integrador, soslayando la desintegración y parcelación innecesaria por sectores”) y participación (“la proximidad del ciudadano es un elemento capital que debe aprovecharse para buscar y favorecer su implicación en la dinámica vital del municipio”)¹⁴⁹. Para el concreto caso de la ayuda a domicilio, ya con anterioridad la que venía siendo satisfecha por el INSERSO, sin extinguirse, había experimentado un desplazamiento hacia los conciertos a través de convenios con Ayuntamientos e instituciones sin ánimo de lucro; sin olvidar la realizada mediante cantidades directamente entregadas al asistido para que éste abonara el coste de la atención a quien se la proporcionara.

Las normas autonómicas se hacen eco de la descentralización refrendada por la LBRL, de forma que las leyes de cada Comunidad la asumen procediendo a la siguiente asignación: de un lado, corresponde a las Diputaciones Provinciales la coordinación y gestión de los Centros de Servicios Comunitarios en los municipios de hasta 20.000 habitantes; de otro, en los municipios con población superior a 20.000 habitantes aquella labor administrativa debe ser acometida por el propio Ayuntamiento; en fin, cabe que diversos municipios se asocien para el ejercicio de esta tarea.

Localizado el ámbito competencial correspondiente a las Corporaciones Locales, éstas, dentro del dibujado, podrán servirse de su potestad reglamentaria y de autoorganización (el resultado es una red de Decretos, Ordenes y Ordenanzas llamadas a articular la prestación en el nivel más cercano al ciudadano), consagrándose así un entramado caracterizado por la actuación plural en los diferentes niveles administrativos: sin perjuicio de las facultades que sobre servicios sociales la LBRL atribuye a aquéllas, será la legislación autonómica la encargada de determinar el marco normativo general con arreglo al cual habrán de ejecutarse, proporcionando una ordenación mínima que unifique criterios y principios de actuación en su ámbito geográfico para poder ofrecer a todos sus ciudadanos una regulación homogénea y garantizarles --al menos

¹⁴⁹ MEDINA TORNERO, M.E.: “Organización de los servicios sociales”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 459.

intentarlo-- una acción coordinada¹⁵⁰. De esta forma se da satisfacción, siquiera formalmente, a la Recomendación efectuada por expertos internacionales de la ONU, a petición del Ministerio de Trabajo español (en 1984), respecto a la distribución de competencias dentro del organigrama territorial, los cuales recomendaron "la conveniencia de fortalecer los servicios sociales a nivel local en cuanto fuere posible", señalando que, "entretanto, el nivel regional o autonómico podría concentrarse más en la elaboración de orientaciones generales, y en la prestación de asistencia a los niveles locales para ayudarles a distribuir sus recursos, hacer los planes y programas y diseñar proyectos y actividades específicos"¹⁵¹.

3.- INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACION

Las innegables ventajas de la aludida descentralización interterritorial e interadministrativa¹⁵², empero, tampoco quedan a salvo de ciertos interrogantes y problemas inherentes a tal opción, comenzando (aun cuando hoy parece que debe verse desde la distancia) por la denominada "paradoja del cambio"¹⁵³, merced a la cual todo proceso de redistribución competencial entre los distintos territorios es, en sus comienzos, fuente de incertidumbre para las Administraciones en cuanto hace al futuro; además, mientras se produce, hace descender a medio plazo la capacidad de formular políticas públicas, al tiempo que genera un riesgo potencial de duplicidades organizativas, provocando, en última instancia, un "deterioro

¹⁵⁰ "Corresponde a las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias referidas a asistencia social, la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva, constituyéndose la Comunidad Autónoma como el ámbito propio de acción de los servicios sociales, tanto a nivel de planificación regional, gestión de centros especializados, prestación de asistencia técnica a corporaciones locales, como de coordinación y supervisión en el ámbito de su territorio", MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 214.

¹⁵¹ NACIONES UNIDAS: "Consulta internacional sobre los servicios sociales en España", *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, núm. 17, 1984, págs. 31 y ss.

¹⁵² Entre las más importantes: contribuir a la realización del principio de "máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos", STCo 214/1989, de 21 de diciembre.

¹⁵³ BAÑÓN MARTINEZ, R.: "Administración social, crisis económica y reforma administrativa: la planificación de los recursos", *Sociología y Planificación de los Servicios Sociales*, I, Madrid, Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, 1985, págs. 65 y ss.

inmediato de la calidad de los servicios y, desde luego, el encarecimiento de los mismos”¹⁵⁴.

3.1.- Dificultades vinculadas a la coordinación

La propia complejidad de la cuestión sobre quién ha de actuar y cómo ha de hacerlo conduce todavía a numerosos problemas de articulación. “Encontramos que en servicios sociales coexisten, en el mismo territorio, distintos equipos profesionales (por su diferente dependencia orgánica) con programas de intervención similares y que la necesidad de coordinar las acciones de estos equipos es un sobreesfuerzo en detrimento de la eficacia”¹⁵⁵.

Preciso resulta, pues, fijar cuál debe ser la cuota de participación de las diversas Administraciones en la tutela de quienes, por su situación de dependencia, quedan abocados a reclamar esta asistencia. La solución al problema exige rechazar divisiones competenciales tajantes sobre los servicios sociales¹⁵⁶, imponiéndose la necesidad de establecer mecanismos de coordinación realmente efectivos a fin de evitar la superposición o las lagunas respecto a la atención de determinadas necesidades¹⁵⁷. En este sentido, conviene recordar cómo ya el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, “a través de la fórmula del convenio administrativo, lleva a cabo la articulación de la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales, para garantizar la protección social a través de prestaciones básicas ante situaciones de necesidad, así como

¹⁵⁴ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 207.

¹⁵⁵ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 217. “En el campo de los servicios sociales la necesidad de coordinación se hace evidente de manera especial debido a la multiplicidad e interdependencia de los factores que inciden en los problemas y necesidades sociales, y las diferentes organizaciones y sistemas que actúan en el campo de lo social”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 271.

¹⁵⁶ GONZALEZ ORTEGA, S.: “Presentación”, cit., pág. 4.

¹⁵⁷ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 240.

promover la cooperación de las organizaciones no gubernamentales o instituciones sin ánimo de lucro. La finalidad del plan es lograr la colaboración entre las administraciones para financiar conjuntamente la red de servicios sociales municipales, que permitan garantizar prestaciones sociales básicas”¹⁵⁸.

En cualquier caso, la importancia del Plan radica en proporcionar una síntesis de las competencias de los distintos entes públicos implicados en la materia, dejando claro que la Administración central asume la responsabilidad de perfilar “las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (artículo 149.1.1º CE), habida cuenta “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” (artículo 139.1 CE). De esta forma, y con fundamento no sólo en el Texto Constitucional, sino también en la Comisión de Cooperación Interautonómica, el Fondo de Compensación Interterritorial y el propio Plan Concertado, debe lograr una homogeneidad de mínimos en todo el territorio nacional.

Sin embargo, “la acción estatal es claro que debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales”; en consecuencia, “el Estado tiene que actuar conociendo que hay competencias de otros entes que han de respetarse, actuando desde el exterior, coordinando, fomentando o potenciando la actividad autonómica”¹⁵⁹. A partir de este punto, y respetando siempre el suelo fijado por el Estado, las Comunidades Autónomas (por mor de la Constitución, sus

¹⁵⁸ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., págs. 74-75. De un lado, “pretende promover una Red Pública de Servicios Sociales Básicos de gestión local mediante la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración”; de otro, “potenciar un giro en los objetivos de la acción social, superando la mera asistencia y primando la prevención y la universalidad”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 218.

¹⁵⁹ STCo 146/1986, de 25 de noviembre. Al Estado “corresponden, guardando el debido respeto a la autonomía de las comunidades, funciones generales de garantía de los principios de solidaridad e igualdad en el territorio español, cooperando con las Comunidades Autónomas, a fin de asegurar el equilibrio interterritorial. Sólo en los casos de materias que no hayan sido objeto de transferencia, o en aquellos otros de actividades o recursos cuyo ámbito es superior al de las Comunidades Autónomas... desarrolla funciones de gestión directa de programas o servicios”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 211.

Estatutos de Autonomía y sus leyes de servicios sociales), han de encargarse de legislar y desarrollar reglamentariamente lo legislado, así como elaborar la planificación general de la actividad en su ámbito geográfico, correspondiendo, finalmente, a las entidades locales prestar y gestionar los distintos servicios.

Como hito más reciente en esta lucha es menester hacer mención al II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2003-2005 (aprobado en Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003), que incorpora entre sus medidas y actuaciones una mejora a la hora de cohesionar el quehacer de los distintos entes públicos, sin olvidar cómo gran parte de los compromisos relativos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social radican en las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, a las cuales corresponde la gestión sobre la iniciativa a desarrollar en las áreas de empleo, salud, educación, vivienda y servicios sociales, todas ellas con incidencia en esta cuestión¹⁶⁰.

Ahora bien, aun cuando las distintas normas puedan prever actuaciones globales e integrales, en verdad --y en no pocas ocasiones--, el afán de protagonismo político de los diferentes gobiernos implicados obstaculiza la realización de actuaciones conjuntas eficaces o, en el extremo contrario, la presencia de diversas Administraciones acaba por alcanzar entidad en una elusión de responsabilidades, pues unas dejan el asunto en manos de las otras mientras el ciudadano queda sin recibir el auxilio previsto¹⁶¹. En efecto, “en la política de acción social en España se advierte la existencia de solapamientos de organismos, servicios, acciones y prestaciones”, lo que ocasiona “un mayor gasto, un mal aprovechamiento de recursos y una escasa racionalidad del sistema”, amén de entrar “en

¹⁶⁰ Responde, pues, a las necesidades de coordinación, entendida como el “intento de que el trabajo realizado por distintos individuos o equipos dentro de una organización, o que las distintas actividades y servicios o recursos que desarrollan las diferentes instituciones o sectores sean complementarias, de tal modo que no se superpongan, ni sean contradictorias, ni caminen en direcciones opuestas”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, pág. 273 o, en términos análogos, MEDINA TORNERO, M.E.: “Organización de servicios sociales”, cit., págs. 449 y ss.

¹⁶¹ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 240.

contradicción con los principios de eficacia y racionalidad recogidos en el artículo 103 de la Constitución”¹⁶². Si la lucha por acaparar competencias puede generar el riesgo de invasiones, para evitarlo es menester que ninguno de los implicados pretenda convertirse en protagonista, pues tal actitud impide la operatividad de una cooperación y colaboración real¹⁶³.

3.2.- Dificultades relacionadas con la necesidad de respetar el principio de igualdad

La descentralización provoca (al menos puede hacerlo) desajustes en la aplicación práctica y la garantía del principio de igualdad entre los distintos ciudadanos. Para empezar “desigual es el desarrollo de las diecisiete administraciones autonómicas” y, por tanto, también lo es el de sus servicios sociales¹⁶⁴; para continuar, existen diferencias entre la capacidad económica de unos y otros municipios, en atención a su condición rural o urbana, su geografía (baste pensar, por ejemplo, en zonas de montaña o en islas) y un largo etcétera fácil de identificar. De esta forma, “además de las desigualdades sociales, existen importantes desigualdades regionales, provinciales y municipales y, por tanto, dificultad para garantizar el principio de solidaridad y para la implantación de los servicios sociales”; baste retener, como apunte, que de los municipios españoles, no llegan al cuatro por ciento los que superan los 20.000 habitantes, es decir, el umbral exigido por la LBRL para la obligatoriedad de la prestación de los servicios sociales a nivel municipal¹⁶⁵.

¹⁶² ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 76.

¹⁶³ Federación Española de Municipios y Provincias: *Las experiencias de trabajo interáreas en el ámbito del bienestar social municipal*, Madrid, 1990.

¹⁶⁴ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 207. El alcance de los servicios sociales es limitado “tanto en el número de personas que tienen acceso como en el tipo de prestaciones, puesto que son diferentes en cada Comunidad Autónoma y, por tanto, se pone de manifiesto una heterogeneidad en la atención social”, BOSCH PRINCEP, M.: “Marco económico-actuarial”, en AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, cit., pág. 212.

¹⁶⁵ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., págs. 74 y 76.

Los esfuerzos por superar esta dificultad han sido y son considerables, ideando mecanismos destinados a lograr la coexistencia entre la descentralización y las reglas básicas de igualdad y solidaridad; actuaciones que proceden, incluso, del nivel internacional, como bien muestran las ayudas del Fondo Social Europeo y del FEDER.

En el ámbito interno, y partiendo de la necesidad de materializar el principio de solidaridad plasmado en el artículo 138 CE, baste hacer mención a iniciativas tan antiguas como el Fondo de Compensación Interterritorial, reclamado por el artículo 158.2 CE, merced al cual “con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyo recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”¹⁶⁶.

Junto a este instituto no cabe soslayar la labor de la Comisión de Cooperación Interautonómica de Acción Social, la cual, constituida en 1983, elaboró en su día el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, sobre cuyo contenido ya se han efectuado algunas menciones; más aún, el II Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, también *supra* mencionado, recuerda la necesidad de avanzar en la cohesión a nivel estatal, priorizando las actuaciones a desarrollar en las zonas y barrios vulnerables desde este punto de vista.

4.- LA GESTION DE LOS SERVICIOS SOCIALES. ENTIDADES COLABORADORAS Y VOLUNTARIOS

Aun cuando resulte meridiano que la asistencia y los servicios sociales deben quedar incluidos en el ámbito de lo público, la responsabilidad de la

¹⁶⁶ “El Fondo de Compensación Interterritorial se destina a proyectos de inversión a efectuar por la Comunidad Autónoma que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario”, ANGUAS ORTIZ, L.F.: “Régimen financiero de los servicios sociales”, cit., pág. 128.

Administración no significa que deba asumir siempre y en todo caso directamente la tarea de proporcionarlos; de hecho, la defensa de una férrea exclusividad podría dejar fuera del entramado incluso a la libre actuación del individuo o de las asociaciones de particulares movidos por motivaciones altruistas, lo cual no puede merecer un juicio positivo desde el momento en que constituiría un desperdicio de valiosísimos recursos humanos.

En la actualidad ha sido superada la imagen de total oposición entre servicio público y privado (y sobre todo la percepción de que el primero es en todo caso sinónimo de calidad) que, como efecto reflejo, trajo aparejada la falta de un aprovechamiento óptimo (y, por su puesto, de su fomento) de las posibilidades que en este ámbito ofrecen las organizaciones de iniciativa social¹⁶⁷. Al día de hoy coinciden con toda naturalidad en la prestación de asistencia sujetos y entidades de naturaleza dispar, lo cual no obsta para reconocer cómo, admitida la participación privada (sea lucrativa, no lucrativa o proceda del denominado sector informal), uno de los principales objetivos debe ser el de lograr su coordinación con la acción gubernativa.

El propio Tribunal Constitucional ha señalado, en referencia expresa al objeto de este estudio, cómo “las competencias exclusivas no pueden articularse en un sentido estricto de exclusión de actuación de entidades privadas, que gozan, además, de una esfera específica de libertad consagrada en el inciso final del artículo 41 de la Constitución”¹⁶⁸. La práctica cotidiana, por su parte, corrobora tal afirmación, al demostrar que, al día de hoy, la iniciativa empresarial resulta imprescindible para dar cobertura a un porcentaje mayoritario de los beneficiarios. La tendencia es un hecho constatado en buena parte de Europa, reflejando un nuevo

¹⁶⁷ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 234.

¹⁶⁸ STCo 146/1986, de 25 de noviembre. “Esta es la premisa esencial: las competencias de los poderes públicos en materia de asistencia no excluyen un espacio de derechos de libertad, de libre desarrollo, en los cuales, dentro del orden jurídico, cada individuo o grupo puede hacer lo que estime conveniente para su desarrollo personal”, RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: “El marco constitucional de la asistencia privada”, en AA.VV.: *El sector no lucrativo en España*, Madrid, 1993, pág. 24.

proceso de descentralización hacia lo privado y un incremento de la autonomía de los organismos así calificados¹⁶⁹.

En esta línea, las normas rectoras de los servicios sociales (también las específicamente referidas a la ayuda a domicilio), tanto las de origen autonómico como las dictadas en niveles territoriales inferiores, acogen la posibilidad de que la prestación de aquéllos sea asumida por la Administración de forma directa o indirecta, atendiendo para efectuar la elección a evidentes criterios de oportunidad.

Cuando la opción sea a favor de la primera alternativa, la propia Administración se encargará de proporcionar el servicio, para lo cual contará con su personal, como de forma gráfica manifiestan los Decretos en los cuales se señala que tal acontecerá cuando la corporación asume todas las responsabilidades, incluida dirección y ejecución, aportando los recursos materiales y humanos precisos. En tal supuesto, los integrantes de la plantilla podrán tener la condición de funcionarios o laborales, debiendo acudir a las reglas generales sobre la función pública a fin de determinar cuándo el recurso al nombramiento de los primeros será ineludible y cuáles de las categorías profesionales podrán ser desempeñadas por los segundos.

Pese a la posibilidad *supra* indicada, lo cierto es que la opción más habitualmente seguida sea la gestión indirecta, que tendrá lugar cuando la Administración proceda a "externalizar" el servicio (en su integridad o sólo una parte de las actuaciones), dando entrada (y protagonismo) a la iniciativa privada. Se produce así un movimiento centrífugo de descentralización hacia empresas, asociaciones, entidades, instituciones o, incluso, cooperativas con las cuales se haya suscrito el pertinente concierto de conformidad con lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones; es decir, se encuentra "el camino intermedio entre el individuo y lo público"¹⁷⁰. Ello no obsta para hacer "una última reflexión en

¹⁶⁹ GUILLEN SADABA, E.: "Los servicios sociales en Europa", cit., pág. 714.

¹⁷⁰ GUTIERREZ RESA, A.: "Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro", cit., pág. 263.

la línea de lograr la máxima colaboración”, recordando que “debería intentarse alcanzar un equilibrio público-privado, sin olvidar que el primer responsable de este tipo de actuaciones es el Estado”, entendido en sentido genérico¹⁷¹.

4.1.- Las entidades colaboradoras

Conforme consta, es regla común contemplar la posibilidad de recurrir a “conciertos” con sujetos externos, ya carezcan de ánimo de lucro, ya pretendan la obtención de un beneficio. El eje de esta iniciativa privada viene dado por las instituciones de tal naturaleza que se convierten en colaboradoras en la gestión. De esta forma, el Estado profundiza en la justicia social permitiendo “que las entidades intermedias puedan defender sobre una base objetiva los derechos sociales de quienes tienen más dificultades para lograr su realización a través de una convivencia justa”¹⁷². Tan importante función reclama la concurrencia de determinados requisitos que, no obstante las salvedades, suelen ser comunes a todas las Comunidades Autónomas¹⁷³:

1º Tradicionalmente se ha venido requiriendo la ausencia de ánimo de lucro¹⁷⁴, pero esta condición pierde peso con el paso de los años: en primer lugar, las normas más recientes obvian tal exigencia; en segundo término, su operatividad incorpora importantes excepciones; por último, es contradicha de forma expresa cuando se reconoce como principio inspirador

¹⁷¹ LOPEZ LOPEZ, M^a.T.: “Familia y asistencia social”, en AA.VV. (HERCE, J.A. y HUERTA DE SOTO, J., Coords.): *Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver responsabilidades a los individuos, aumentar las opciones*, Madrid, 2000, pág. 208.

¹⁷² GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, cit., pág. 263.

¹⁷³ Extraídos en lo fundamental de ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., págs. 176 y ss.

¹⁷⁴ En la idea de que “la sociedad que necesitamos no es, pues, la que se mueve por intereses particularistas..., sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones movidas por intereses universales, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebran los recelos de un mundo egoísta y a la defensiva”, CORTINA, A.: *Ética radical y democracia radical*, Madrid, 1993, pág. 157.

de los servicios sociales la actuación de empresarios que aspiran a un beneficio¹⁷⁵.

Se trata de una toma de posición que, en realidad y de forma evidente, pretende plasmar en la ley aquello que ya viene ocurriendo en la práctica, no en vano si la Administración no puede por sí sola proporcionar toda la cobertura asistencial que ofrece y debe acudir a sujetos privados, parece difícil creer que éstos operarán sin pretender alcanzar una ganancia, sea directa o indirecta. Así pues, a la hora de decidir sobre el “espacio reservado a la iniciativa privada” cada día más se atiende no sólo a las “entidades sin fin de lucro, cuyo papel en este terreno es esencial”, sino también a “la iniciativa empresarial, que puede intervenir en este ámbito muy intensamente”¹⁷⁶.

2º Algunas normas autonómicas exigen el funcionamiento democrático en las colaboradoras; es decir, que en sus órganos de gobierno se encuentren suficientemente representados los diferentes estamentos de la entidad o que éstos al menos tengan garantizado cierto grado de participación en la gestión. La exigencia no sorprende, en tanto en el sistema mismo de servicios sociales “juegan un importantísimo papel tanto la elevación del nivel de bienestar de la población como la profundización en el proceso democrático y de cambio social, con la consiguiente crítica y movilización popular”¹⁷⁷; al tiempo, conviene tener presente como la propia Constitución insiste en exigir estructura y funcionamiento democrático a numerosas organizaciones.

3º En la medida en que el responsable último es la Administración¹⁷⁸, ésta asume una labor tutelar, pues la titularidad pública implica, entre otras

¹⁷⁵ Sobre tales excepciones, ALONSO SECO, J.Mª. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., págs. 177-178.

¹⁷⁶ GONZALEZ ORTEGA, S.: “Presentación”, cit., pág. 4.

¹⁷⁷ NAVARRO, F.J.: “El bienestar social y los servicios sociales. Concepto y organización”, *Documentación Social*, núm. 36, 1979, pág. 49.

¹⁷⁸ “Las propias leyes autonómicas de servicios sociales hacen mención a la responsabilidad pública como principio esencial que debe informar la actuación de los poderes públicos”, ALONSO SECO, J.Mª. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 157.

consecuencias, que la financiación también lo será y, por ende, que la planificación, la coordinación y el control corresponderá al ente público; el factor decisivo al respecto (junto a los principios de actuación que suelen especificar las normas), viene dado por el recurso a fondos provenientes de la Unión Europea, del Gobierno central, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales (municipios y provincias)¹⁷⁹, sin perjuicio de la participación --mediante precio público¹⁸⁰-- de los usuarios¹⁸¹.

Por consiguiente, quienes asuman su ejecución en "sustitución" de la Administración habrán de atenerse a cuantos requisitos y controles establezca aquélla y seguir los criterios por ella fijados. Afirmaciones éstas plasmadas en numerosos aspectos: en primer lugar, "las entidades prestadoras de servicios sociales, con independencia de la forma jurídica que revistan, deben estar inscritas en un Registro público, condición que se exige para que puedan iniciar sus distintas actividades, crear centros y servicios, solicitar subvenciones económicas de la Administración, y actuaciones similares"; asimismo, "es necesaria autorización pública de las Administraciones competentes para la creación, autorización de funcionamiento y, en ocasiones, acreditación de centros y servicios sociales dependientes de entidades"¹⁸². En segundo término, tiene lugar la intervención pública para regular las condiciones de acceso al servicio, mantenimiento en él, precios o, entre otros aspectos, obligaciones y derechos de los beneficiarios. En tercer lugar, la Administración establece normas sobre infracciones y sanciones, asumiendo también tareas de inspección periódica de entidades, centros y servicios¹⁸³ y pudiendo, en su caso, fijar medidas suspensivas o cautelares. En fin, se reserva la función de comprobación, seguimiento y fiscalización de gastos en cuanto hace al

¹⁷⁹ Sobre la cuestión, por extenso, ANGUAS ORTIZ, L.F.: "Régimen financiero de los servicios sociales", cit., págs. 105 y ss.

¹⁸⁰ Sobre esta controvertida figura jurídica, citando numerosas tesis doctrinales, ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Precios públicos que no son públicos", núm. 85, 1995, págs. 9 y ss.

¹⁸¹ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "Marco competencial catalán", cit., pág. 206.

¹⁸² ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 159, desarrollando estos requisitos en las páginas 179-180 y 181.

¹⁸³ Sobre la evaluación de los servicios sociales, TRINIDAD REQUENA, A.: "Evaluación de los servicios sociales", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., págs. 503 y ss.

control de eventuales subvenciones otorgadas, lo cual es de todo punto lógico respecto a cualesquiera actividades financiadas con fondos públicos.

4º Otra característica (siempre presente y estrechamente vinculada a la anterior) viene dada por la adecuación del programa asistencial a los previamente elaborados por la Administración. Tal y como ya se ha indicado, la entidad privada actúa como colaboradora, pero la ayuda mantiene en todo caso su naturaleza pública, motivo por el cual es lógico exigir que aquélla se adapte a las premisas fijadas por el titular último. "Su finalidad es la producción de servicios sociales, asegurando que los mismos se desarrollen respondiendo a una planificación establecida de antemano, con una correcta asignación y utilización de los recursos existentes y organizando una coordinación que obtenga los mejores resultados posibles con el menor gasto de recursos humanos, materiales y financieros"¹⁸⁴.

Por otra parte, esta planificación pública pretende dar satisfacción simultáneamente a dos objetivos de gran importancia¹⁸⁵: de un lado, evitar el riesgo del "cantonalismo" o particularismo (cuya incidencia sobre el principio de igualdad en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos parece fuera de duda) a que irremediablemente conduciría dejar en manos de cada adjudicataria el diseño completo y libre del quehacer. De otro, conseguir un desempeño coordinado entre los sujetos público y el privado a partir de un previo plan de actuación conjunta, el cual, pese a ser establecido por la Administración como consecuencia de las facultades inherentes a su condición, admitirá la participación de los agentes sociales, dando así cumplimiento, al tiempo, a otros objetivos constitucionales.

¹⁸⁴ MORA TEMPRANO, M^a.A.: "Planificación de servicios sociales", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., págs. 392.

¹⁸⁵ Magnífica exposición en ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 180.

4.2.- Los voluntarios

Al lado de funcionarios, personal laboral de la Administración y trabajadores del sector privado¹⁸⁶, no cabe olvidar la figura del voluntariado, pues, pese a la tradicional resistencia de los poderes públicos a aceptar esta manifestación de cooperación y solidaridad desinteresada, se trata de una realidad cada vez más presente en la normativa, lo cual no debe extrañar desde el momento en que, por regla general, las actividades asistenciales y de servicios sociales son las primeras mentadas como objeto de la actuación de esta actividad altruista. Ya el citado Plan Concertado reconocía que “si bien la cooperación social y el voluntariado no son considerados... como prestaciones básicas, toda práctica y formulación de las Administraciones concertantes coinciden en plantearse el fomento de las expresiones de solidaridad como un complemento necesario para la efectividad social de... las prestaciones”. En efecto, “el desarrollo de las capacidades individuales con el apoyo de las redes primarias es el camino de activación público-privada a seguir en el futuro”¹⁸⁷, habida cuenta “el voluntario individual o en equipo mejora el servicio, y en servicios sociales se erige como una plataforma indispensable con la que los profesionales tienen que contar”¹⁸⁸.

Así las cosas, el voluntario podría ser descrito como aquel ciudadano que espontáneamente ofrece --individualmente o a través de organizaciones-- parte de su tiempo para colaborar en el desarrollo de tareas sociales no cubiertas por profesionales. Entre sus rasgos definitorios destacan, de un lado, el hecho de no recibir una retribución por su labor, lo cual no es óbice para la percepción de algún tipo de compensación que no

¹⁸⁶ Sea su vínculo laboral, civil o mercantil, BARCELON COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, M^a.G.: “Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia”, cit., pág. 14.

¹⁸⁷ GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, cit., pág. 265.

¹⁸⁸ “Va a ocupar vacíos ideológicos; la solidaridad es un valor en alza que desde los servicios públicos y privados habría que ir pensando en cuidar, antes de ser engullido por el efímero y contingente ‘parabien’ de la pos-modernidad”, GARCES FERRER, J. y VALLINA FERNANDEZ, M^a.L.: “Gerencia de servicios sociales”, en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, J., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., págs. 499.

alcance aquel calificativo¹⁸⁹; de otro, la circunstancia de no neutralizar un puesto de trabajo (en tanto sirve de complemento a los “recursos humanos” encargados del servicio, para lo cual recibirá la oportuna formación y quedará sujeto al correspondiente seguimiento y apoyo¹⁹⁰), no obstante lo cual la realidad ha convertido en endémico el temor de que acabe convertido en “mano de obra” barata o gratuita, capaz de perjudicar al empleo.

En consonancia con lo expuesto, parece lógica la proliferación de normas dictadas en materia de servicios sociales, en general, y de ayuda a domicilio en particular, previendo la intervención de los voluntarios¹⁹¹, partiendo de su consideración como personas que, en el seno de una organización o programa ideado a estos efectos y previo adiestramiento, actúan de forma solidaria y sin ningún tipo de contraprestación económica, complementando de forma coordinada las funciones y labores de los encargados de prestar el servicio. Otras, en su referencia expresa a este colectivo, hacen hincapié en la necesidad de que su intervención (sin perjuicio del auxilio prestado por la red primaria de carácter espontáneo) esté siempre organizada desde un plan de trabajo; aun cuando en algún caso se procede a especificar, de forma puntual, que dado su carácter de relación interpersonal, de diversidad, de flexibilidad de horario y disponibilidad de tiempo libre, las tareas a desarrollar serán las que no precisen de una periodicidad estricta (en el concreto caso de la ayuda a domicilio, por ejemplo, compañía, paseos o lectura) o que en ningún caso los menesteres de estos sujetos se contemplarán como sustitutivos de los propios del servicio al que complementan

¹⁸⁹ El voluntario no percibe una remuneración, pero puede ver compensado su esfuerzo de múltiples maneras, tales como el pago de cursos, el abaratamiento de los transportes, la inclusión en su currículum, etc., GUTIERREZ RESA, A.: “Iniciativa social y servicios sociales”, cit., pág. 312.

¹⁹⁰ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 237.

¹⁹¹ De hecho, los programas y servicios domiciliarios son el ámbito óptimo para su intervención, motivo por el cual resulta conveniente “captar, formar y mantener grupos de voluntarios” a tal fin, GUTIERREZ RESA, A.: “Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro”, cit., pág. 267.

Quede claro, en fin y por si duda hubiere, que en todo caso la atención a las personas desprotegidas no puede quedar únicamente bajo la actuación del voluntariado, pues de ser así los resultados nunca serían completamente satisfactorios¹⁹²; sin olvidar, claro está, que pese a la importancia de estos sujetos, el responsable último de aquella tutela es la Administración, sea estatal, autonómica o local.

Sea como fuere, su régimen jurídico --sobre el cual no cabe parar más la atención-- queda sometido a una normativa específica que, como recuerda alguna de las disposiciones a estos efectos, será la Ley del Voluntariado aplicable a la correspondiente Comunidad Autónoma¹⁹³.

III.- LA AYUDA A DOMICILIO

De conformidad con el Plan Concertado, la ayuda a domicilio "responde a la necesidad de un entorno de convivencia adecuado y tiene como objetivo la prestación de una serie de atenciones a los individuos y/o familias en su domicilio, cuando se hallen en situaciones en las que no es posible la realización de sus actividades habituales, o en situaciones de conflicto psicofamiliar para alguno de sus miembros"¹⁹⁴. Se trata, en palabras de la doctrina, de "prevenir situaciones de crisis personal y familiar, prestando una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador, a los individuos o familias que se hallen en situaciones de necesidad para facilitar la autonomía personal en el medio habitual"¹⁹⁵.

Su finalidad radica, pues, en promover, mantener o restablecer la autonomía personal del individuo o familia con el objetivo de facilitar la

¹⁹² LOPEZ LOPEZ, M^a.T.: "Familia y asistencia social", cit., pág. 208.

¹⁹³ GUTIERREZ RESA, A.: "Iniciativa social y servicios sociales", cit., págs. 314-315.

¹⁹⁴ MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES: *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*, Madrid, MAP, 1991.

¹⁹⁵ MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 90 o, en análogo sentido, MORENO BEATO, M.: *Régimen jurídico de la asistencia social*, Madrid, 2002, pág. 205.

permanencia en el entorno¹⁹⁶, evitando o retardando situaciones de desarraigo y desintegración, pero con garantías de una adecuada atención y calidad de vida. Sus virtudes, saltan a la vista con solo contraponer este instituto con otros de amplia historia en España, donde, ya desde la década de los ochenta, existe “un acuerdo bastante generalizado acerca de los efectos negativos y la gran dependencia que provocan las respuestas tradicionales, como la institucionalización”, frente a las cuales alternativas como centros de día o ayuda domiciliaria resultan menos radicales y perniciosas; por tal motivo no ha de extrañar que ya entonces se iniciara “un lento proceso en el que se adoptan medidas dirigidas, por una parte, a aquellas personas... que ya estaban internadas en una institución cerrada y, por otra, a aquellas personas en riesgo de serlo, para impedir nuevas situaciones de institucionalización”¹⁹⁷.

1.- PRESTACIONES QUE INCORPORA

La propia adjetivación del servicio como domiciliario puede llevar, erróneamente, a pensar que el lugar donde se proporcionará la prestación ha de ser necesariamente y en exclusiva en propio hogar del destinatario del auxilio. Constituye, sin embargo, únicamente la sede preferente, lo cual no es óbice para admitir la realización de acciones integrantes de la asistencia en ubicaciones diversas, normalmente correspondientes al entorno próximo al domicilio del usuario.

En la práctica, la localización del ámbito en el cual se desarrollará el auxilio depende de la actividad concreta a desplegar, pues mientras los cuidados personales o el trabajo doméstico, por regla general, habrán de efectuarse en el domicilio del beneficiario, la asistencia dirigida a la relación

¹⁹⁶ MERCADER UGUINA, J.R. y MUÑOZ RUIZ, A.B.: “La protección social de la dependencia”, en AA.VV.: *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, 2004, págs. 850 y ss.

¹⁹⁷ “De forma paulatina comienzan algunos ayuntamientos y diputaciones a emprender iniciativas en un intento por modificar y superar los esquemas tradicionales de orientación benéfico-asistencial”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 206.

del usuario con su entorno (por ejemplo, cuando se trate de acompañar para la realización de gestiones, visitas médicas o tramitación de documentos; también a la participación en actividades de ocio, tiempo libre o culturales) habitualmente significará un desplazamiento más allá de tan estrecho marco.

1.1.- Los actos esenciales de la vida

Tras la matización precedente, procede descender al análisis de las prestaciones que con carácter general se engloban en el seno de este servicio social básico, destinado en última instancia a procurar cobertura para la realización de los actos esenciales de la vida¹⁹⁸, pero también a la simple compañía dentro de la casa del beneficiario.

A este respecto, tanto las normas autonómicas y municipales como los convenios colectivos que regulan la materia resultan ser mucho más detallados que la Clasificación Internacional de Deficiencias, Actividades y Participación de la Organización Mundial de la Salud de 1997, que, de forma muy sintética recoge como tales actos los seis de asearse, vestirse, comer y beber, cuidar del propio bienestar y de la vivienda, preparar la comida o participar en la movilidad.

Aun cuando exista cierta diversidad en la opciones seguidas por unas u otras normas, cabe asumir como pauta, sin perjuicio de las variaciones, la que agrupa los actos esenciales de la vida en torno a los tres grandes grupos siguientes (dos de optar por la simplificar atendiendo a si afectan a funciones básicas o instrumentales¹⁹⁹)²⁰⁰, teniendo presente, en todo caso, que cualquier listado resulta meramente enunciativo²⁰¹:

¹⁹⁸ GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 13.

¹⁹⁹ RIVERA SAGASTA, J.: "El seguro de dependencia. El envejecimiento de la población y su repercusión en el Estado del Bienestar", cit., pág. 40; RODRIGUEZ CABERO, G. y MONSERRAT CODORNIU, J.: *Modelos de atención socio-sanitaria (Una aproximación a los costes de la dependencia)*, cit., págs. 13 y ss.; RODRIGUEZ CABERO, G.: "Protección social de la dependencia en España", cit., pág. 8 o NUÑEZ FERNANDEZ, A.B.: "Estudio del problema de la dependencia y focos donde se proyecta", cit., pág. 25.

²⁰⁰ Siguiendo la exposición de GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., págs. 34-36, quien pone de manifiesto "que no es evidentemente igual la

1º En un primer nivel habrían de situarse los cuidados de carácter personal, que engloban acciones relativas a la atención (administrarse medicamentos), la comunicación (abrir y cerrar la puerta o usar el teléfono), el vestido (incluido el cambio de ropa), la alimentación (comer y beber), la higiene (lavarse, peinarse o mantener cierto nivel de continencia en cuanto a las necesidades fisiológicas) y la movilidad (levantarse y caminar por el domicilio).

Así pues, cuando sea menester, y atendiendo al grado de autonomía (o dependencia) del usuario, los auxiliares deberán proporcionar estas atenciones de índole personal, dirigidas a quien, no pudiendo realizar determinadas funciones por sí mismo, precisa apoyo para cuestiones tan fundamentales como el aseo y cuidado de su cuerpo, la ingesta de alimentos, la movilidad y cualesquiera de la misma especie que podrían calificarse como "actos esenciales de la vida" en sentido estricto y que han venido sirviendo para delimitar, en el marco de la Seguridad Social, la gran invalidez, habida cuenta "es la dependencia del inválido al protector o cuidador lo que [la] caracteriza"²⁰². Ahora bien, la intervención consistente en administrar medicación simple o practicar un seguimiento elemental del estado de salud con el fin de detectar y comunicar cualquier cambio significativo merece ser matizada, pues, tal y como manifiestan expresamente algunas normas, el auxiliar tendrá prohibido ir más allá, quedando fuera de su competencia labores propias de especialistas como poner inyecciones, colocar o quitar sondas, tratar úlceras o escaras, realizar ejercicios concretos de rehabilitación o mantenimiento...

dependencia que se refiere a los cuidados personales o a las actividades básicas de la vida diaria (lo que significa la necesaria presencia del cuidador en el hogar y en los espacios más íntimos del dependiente, imposibilitado para realizar incluso esos actos cotidianos elementales que suponen la autonomía en el propio cuidado), que la que sólo repercute sobre la capacidad de relación externa, la movilidad, la participación social o la gestión de los propios asuntos (donde la ayuda de otra persona se percibe como una colaboración, necesaria e inevitable, pero externa, más que como una suplantación del propio actuar vital)"; en consecuencia, "la definición de la dependencia... debe diferenciar según si esa ayuda es para cualquier tipo de actos elementales o básicos de la vida o si, por el contrario, sólo afecta, bien a las actividades básicas de la vida diaria (y dentro de éstas distinguiendo, a su vez, entre el cuidado personal y la gestión del hogar), bien a las actividades instrumentales o de relación de la vida diaria".

²⁰¹ MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 84.

²⁰² STS 13 julio 1983 (LA LEY JURIS: 39162-NS/0000). En la doctrina, en términos semejantes, ALVAREZ DE LA ROSA, M.: *Invalidez permanente y Seguridad Social*, Madrid, 1982, pág. 245.

2º Como acciones de segundo grado deberían calificarse las domésticas, tales como la limpieza de la casa (incluyendo en ocasiones la “de choque”) y su mantenimiento, el lavado y cuidado de la indumentaria, la cocina (incluida, en su caso, la adquisición de los alimentos), el uso adecuado de los suministros (gas, electricidad) y de los electrodomésticos; pero también encajarían en este bloque la consciencia del orden, la solicitud de reparaciones o la realización de encargos por vía telefónica o la gestión del propio hogar con capacidad para dar instrucciones.

También respecto a estas tareas de carácter doméstico, cuando el auxiliar debe sustituir o complementar la actividad del beneficiario incapacitado para ello, desarrollará su trabajo de forma cotidiana y salvo excepciones en el domicilio de éste, afrontando aquellos actos de entre los citados que no pueda realizar el usuario. En cualquier caso, es menester entender en sus justos términos las obligaciones de quien presta materialmente el servicio, lo que significa, por ejemplo, que cuando asuma la realización de pequeñas reparaciones, procederá entender excluidas de raíz obras mayores que en su caso darán lugar a una ayuda en principio diferente (a veces también proporcionada por los servicios sociales), tales como pintura, eliminación de barreras arquitectónicas o instalación de distintos aparatos que garanticen la autonomía del individuo.

3º En fin, deben incluirse como último escalón los asuntos de la vida social tales como salir a la calle, llevar a cabo pequeños asuntos bancarios o burocráticos, hacer compras, realizar actividades de ocio acordes con la propia edad, mantener relaciones familiares o sociales y participar en la comunidad.

En orden a facilitar o satisfacer este grupo de necesidades se articulan una serie de prestaciones de naturaleza dispar que van desde el auxilio de carácter psicosocial y para el aprendizaje (de contenido formativo, apoyo al desarrollo de capacidades y habilidades personales,

organización y administración económica o familiar, creación de hábitos en las relaciones intersubjetivas, de conducta y de competencia parental, educación para la salud, etc.), al que podría denominarse comunitario (fomentando la integración del beneficiario en el entorno social donde desarrolla su vida), pasando por el concedido a la familia (proporcionando respiro en situaciones de sobrecarga dentro de la unidad de convivencia, formando y asesorando en cuanto precisen a quienes han de atender directamente al beneficiario, creando grupos de automejora o supervisando y apoyando de forma especializada las relaciones cotidianas) y el de carácter "técnico general" (realizando actividades de adaptación funcional del hogar para resolver situaciones concretas).

Para finalizar, es menester efectuar somera mención a otra prestación social distinta a la ayuda domiciliaria pero que, en la práctica, constituye complemento idóneo para la superior eficacia de aquélla; a saber, los servicios de teleasistencia y telealarma, cuya finalidad radica, bien en permitir al usuario acudir directamente a los profesionales que necesite, garantizándole una puerta abierta con su entorno, bien en el seguimiento periódico y continuado de la situación del destinatario, convirtiéndose de esta forma en "instrumento de comunicación y ayuda constante entre el sujeto dependiente y el centro de atención"²⁰³. Así concebido actúa como "inmejorable ejemplo de la incorporación de las nuevas tecnologías a la vida social"; en este caso, "a través de la línea telefónica y con un equipamiento de comunicaciones e informático específico, ubicado en un centro de atención y en el domicilio del usuario"²⁰⁴.

²⁰³ GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 30.

²⁰⁴ "Permite a las personas mayores o personas discapacitadas, pulsando el botón de un medallón o reloj que llevan constantemente puesto, entrar en contacto verbal, desde cualquier lugar de su domicilio, durante las 24 horas del día, con un centro atendido por profesionales capacitados para dar respuesta adecuada a la necesidad presentada, bien por sí mismos o movilizándolo otros recursos humanos o materiales, propios del usuario o existentes en la comunidad", MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 91.

1.2.- Delimitación respecto a otras figuras de trabajo en el domicilio

Para la prestación de la ayuda a domicilio es preciso un equipo multidisciplinar que habrá de estar integrado, al menos, por un diplomado en Trabajo Social; en su caso, también educadores, psicólogos y otros profesionales, sin olvidar los encargados de la coordinación. Sin embargo, el recurso humano esencial y característico de este servicio viene dado por los auxiliares de ayuda a domicilio, también denominados “trabajadores familiares”, “auxiliares de hogar” o “encargados de la atención directa a los usuarios”.

Aun cuando sólo sea brevemente es menester dejar constancia de las similitudes (y diferencias) entre el servicio proporcionado por este auxiliar y otras figuras cercanas desde el punto de vista material de la prestación: el trabajo familiar y el trabajo doméstico.

1º El trabajo familiar, que a menudo articula la autorregulación característica de la actividad por cuenta propia²⁰⁵, no constituye, salvo prueba en contrario²⁰⁶, relación laboral, tal y como expresamente establece el artículo 1.3.e) ET²⁰⁷, en virtud del cual tendrán la consideración de familiares, a los efectos del precepto, “el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción”, siendo preciso en cualquier caso que se cumpla el requisito de convivencia (más como

²⁰⁵ RUBERY, J.: “Formas de trabajo precario en el Reino Unido”, en AA.VV.: *El trabajo precario en la regulación del mercado laboral (Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental)*, Madrid, 1992, págs. 125-126.

²⁰⁶ SSTs 14 junio 1996 (Ar. 5435), 19 diciembre 1997 (Ar. 9520) y 19 y 27 abril 2000 (Ar. 4247 y 4254).

²⁰⁷ Al respecto, por todos, LOPEZ GANDIA, I.: “Los trabajos familiares”, en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. I, Madrid, 1987, págs. 181 y ss. y OJEDA AVILES, A.: “Trabajo familiar: una descripción del conflicto típico”, en AA.VV.: *Trabajo subordinado y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo*, Madrid, 1999, págs. 94 y ss.

comunidad patrimonial que familiar, al entenderse en sentido alimenticio²⁰⁸).

La ausencia de parentesco entre el beneficiario y el auxiliar aleja ambas figuras; de hecho, "la incorporación de la mujer al mundo laboral, la ruptura del concepto tradicional de familia y sus nuevas proyecciones son factores que apuntan hacia una institucionalización de la figura del cuidador, cuyo prototipo puede ser [precisamente] el profesional especializado en la materia *sin vínculos familiares* con el sujeto dependiente"²⁰⁹. Todavía más les aleja, y por si duda hubiere, la relación triangular en la cual es un tercero (Administración o entidad que haya asumido la ejecución directa) el que actuará como empresario del auxiliar.

2º La relación especial del servicio del hogar familiar²¹⁰ también muestra importantes puntos de divergencia, habida cuenta, para existir es menester que sea precisamente el titular del hogar donde se realizan los trabajos quien asuma la condición de empresario, lo cual, conforme ha sido indicado, no ocurre en el supuesto analizado, en tanto la estructura a tres bandas sitúa al ente público o gestor privado en aquella posición, aun cuando el objeto de la prestación conducirá a quien la proporcione directamente a ponerse a disposición del destinatario. Con todo, la cercanía se aprecia tanto en la naturaleza de las labores contratadas por el trabajador del servicio doméstico (a integrar en la noción de tareas así calificadas, incluido el cuidado de enfermos siempre y cuando la actividad

²⁰⁸ No de convivencia meramente física, SSTS 29 septiembre y 26 octubre 1987 (Ar. 6416 y 7191).

²⁰⁹ MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 88.

²¹⁰ Entre otros, DE LA VILLA GIL, L.E.: "La relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar", *DL*, número monográfico, 1986; SALA FRANCO, T.: "La relación laboral especial del hogar familiar y el contrato de trabajo doméstico", *RL*, 1986, T. I, págs. 284 y ss.; QUESADA SEGURA, R.: *El contrato de servicio doméstico*, Madrid, 1991; RAMIREZ MARTINEZ, J.M.: "La relación especial del servicio del hogar familiar", en AA.VV. (BORRAJO DACRUZ, E., Dir.): *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, T. II, Vol. 1º, Madrid, 1987, págs. 39 y ss.; LOPEZ CUMBRE, L.: "La relación especial del servicio del hogar familiar", *REDT*, núm. 100, 2000, págs. 166 y ss.; BREÑOSA ALVAREZ DE MIRANDA, F.: "Análisis de la relación especial de empleados de hogar a la luz de la jurisprudencia", *Social Mes a Mes*, núm. 81, 2003, págs. 37 y ss. e. IGARTUA MIRO, Mª.T.: *Visión panorámica de las relaciones laborales de carácter especial*, Murcia, 2003, págs. 37 y ss.

no sea en calidad de técnico sanitario²¹¹), como en el lugar de la prestación (hogar familiar).

En última instancia, y por cuanto hace a la hipotética coexistencia de una y otra modalidad dirigidas a un mismo beneficiario, resulta evidente que quien dispone de recursos suficientes para contratar a alguien con el fin de que desempeñe labores también características de la ayuda a domicilio difícilmente reunirá los requisitos de renta que las distintas normas reclaman a la hora de habilitar el acceso al auxilio público, dando pie a una diferenciación de todo punto justificada por razón estrictamente vinculada a los ingresos.

2.- CARACTERIZACION

La ayuda a domicilio viene caracterizada por una serie de datos que condicionarán de manera contundente el alcance de la prestación otorgada. Entre los aspectos más determinantes procede destacar los siguientes:

2.1.- Carácter comunitario

Las Comunidades Autónomas establecen servicios sociales de diversa naturaleza, quedando incluida la ayuda a domicilio como prestación ubicada en el seno de los denominados “comunitarios” que, frente a los calificados como “especializados” (para segmentos concretos de la población), constituyen la estructura primaria del sistema, al estar dirigidos a todos con carácter general.

De hecho, y de entre los “de base”, adquiere una importancia singular, fundamentalmente por el gran número de personas a las cuales alcanza (minusválidos, familias con problemas, enfermos, convalecientes,

²¹¹ STSJ Baleares 16 junio 1994 (Ar. 2618).

toxicómanos, etc..., pero sobre todo personas de edad avanzada)²¹²; ahora bien, y conforme consta, pese al potencial, lo cierto es que en la práctica se articulan criterios de prelación de las solicitudes²¹³, habida cuenta, "la universalidad del servicio no quiere decir que no haya que dar respuestas específicas o, incluso, cualificarse específicamente por grupos de clientela en aras a una mayor eficacia"²¹⁴.

A tal fin, las normas se encargan de especificar que la ayuda a domicilio aparece orientada a la atención prioritaria de determinados sectores. La lectura de los distintos preceptos muestra cómo los destinatarios pueden ser sumamente variopintos: mayores con dificultades de autonomía personal o que vivan solos y requieran apoyo para facilitar la permanencia en su hogar (en algunos casos se establece una edad mínima, a situar en torno a los sesenta y cinco años²¹⁵); discapacitados totalmente dependientes o con limitaciones graves de autosuficiencia, con independencia de su edad (ciertas normas reclaman un grado de minusvalía superior al sesenta y cinco por ciento); afectados por una lesión, una enfermedad física o mental o por otros motivos que les hagan precisar ayuda; menores cuyas familias no puedan proporcionarles cuidados y atenciones adecuados (así, por ejemplo, en algún supuesto se alude a situaciones de crisis provisional motivada por muerte o ausencia de alguno de los progenitores, enfermedades y hospitalizaciones temporales, graves conflictos en las relaciones intersubjetivas, o diversas circunstancias capaces de impedir el correcto cuidado a los menores en el medio donde vivan); personas cuyo entorno doméstico o social presente problemas de

²¹² ALONSO SECO, J.M^a. y GONZALO GONZALEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, cit., pág. 235.

²¹³ No cabe olvidar que la ayuda a domicilio nace vinculada en exclusión a las minusvalías y la tercera edad, con la naturaleza de servicio especializado de la Seguridad Social, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 224.

²¹⁴ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 227.

²¹⁵ En la medida en que la edad afecta directamente a las posibilidades de que surjan situaciones de dependencia y al grado de la misma, no carece de fundamento la opción por limitar el auxilio a quienes superen determinado tope, GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 41. En sentido contrario, AZNAR LOPEZ, M.: "Notas sobre la protección de la dependencia en la Seguridad Social española. Aspectos retrospectivos y prospectivos", *Foro de Seguridad Social*, núm. 5, 2001, págs. 64-65.

convivencia; miembros de grupos familiares desestructurados o con problemas derivados de padecimientos de enfermedades físicas o psíquicas; hogares con discapacitados, ancianos o enfermos... En ocasiones, incluso, se introduce una cláusula general merced a la cual la ayuda también podrá ser solicitada cuando medie una situación de desatención social o familiar, evaluada técnicamente, que justifique la intervención del servicio. Con todo, y conforme consta, el objetivo prioritario será en la mayoría de las ocasiones "ese colectivo de excluidos [dado] por la gente mayor que, a partir de una cierta edad, ha de sobrevivir con una escasa pensión (viudas/os, jubiladas/os) y con una creciente dependencia para poder vivir con una mínima autonomía"²¹⁶.

A la hora de determinar los individuos concretos, de entre los integrantes de los grupos objeto de protección, se fijan baremos para evaluar el estado del solicitante a fin de establecer un orden de prelación en las peticiones. Teniendo en cuenta que los grados de dependencia pueden ser diversos, "todo lo relativo a [su] calificación..., como se ve algo esencial, tanto para determinar su existencia misma como su intensidad y, en consecuencia, las necesidades de cuidado que existen (lo que determinará, lógicamente, el alcance de las prestaciones), necesariamente ha de residenciarse en un órgano de evaluación de tipo mixto, no sólo médico, sino también psico-social"²¹⁷, el cual será el encargado de efectuar el correspondiente "test de dependencia"²¹⁸ o "juicio de necesidad"²¹⁹.

El baremo de situaciones de necesidad contempla un sistema de puntuación que fluctúa de unos ámbitos territoriales a otros, pero que con

²¹⁶ GARCIA NINET, J.I.: "Presentación" a AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, cit., pág. 9.

²¹⁷ "Pese a todas las dificultades que presenta la elaboración de un baremo más o menos objetivado de niveles de dependencia, parece inevitable su uso para permitir una calificación que confiera el mínimo de seguridad jurídica a los interesados y que haga posible, además, establecer también el estándar mínimo de dependencia que el sistema... estaría dispuesto a proteger", GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 37.

²¹⁸ MERCADER UGUINA, J.R.: "Concepto y concepciones de la dependencia", cit., pág. 82 o, con MUÑOZ RUIZ, A.B.: "La protección específica de las situaciones de dependencia en la vejez", en AA.VV. (MONEREO PEREZ, J.L. y GARCIA NIVET, J.I., Dirs.): *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, 2004, págs. 829 y ss.

²¹⁹ KNAPP, M.: *La economía de los servicios sociales*, Barcelona, 1989, pág. 23.

carácter general tiene en cuenta el grado de autonomía personal o familiar (desde total dependencia a validez completa, pasando por limitaciones severas y ligeras), la situación sociofamiliar (superior puntuación correspondería a quienes carezcan de cualquier apoyo, vivan en soledad sin ayuda externa o convivan con discapacitados o con sujetos en situación análoga a la propia; menor será la otorgada a los insuficientemente atendidos o, todavía en un nivel inferior, a los sujetos que disfrutaran de asistencia regular pero quien la presta necesita un “respiro”) o económica (se atiende a los medios de la unidad donde viva, correspondiendo a la norma de aplicación describir cuáles computan y fijar los topes a considerar), la edad (criterio de gran importancia cuando la ayuda a domicilio venga referida a mayores) y otros factores capaces de afectar a las relaciones intersubjetivas o de incidir negativamente en el beneficiario (ubicación, estado y equipamiento de la vivienda o recursos disponibles en el entorno y condiciones de accesibilidad a éstos)²²⁰.

De esta forma, el baremo actúa como instrumento técnico llamado a ordenar el acceso a la prestación, pero simultáneamente ayuda a otros fines, tales como objetivar las necesidades de los solicitantes y usuarios²²¹; permitir el diagnóstico real de la situación para poder fijar la intensidad de la atención, así como avanzar el pronóstico de mejora en la situación del beneficiario; en fin, marcar las reglas de priorización de la demanda del servicio y de igualdad de acceso, de forma homologada en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Pero no sólo, pues también sirve a los objetivos de favorecer el tratamiento normalizado de los problemas sociales y su adaptación a la circunstancia concreta de cada destinatario y de aumentar la fiabilidad y validez interna y externa de la escala de valoración.

²²⁰ “La mayoría de los municipios mayores de 20000 habitantes tienen en cuenta la situación económica del solicitante para su concesión o denegación, además de situación social, hábitat, salud, grado de autonomía y edad, primando los aspectos sociales”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 224.

²²¹ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, cit., pág. 275.

No obstante, la gran diversidad de opciones metodológicas en presencia, dada la existencia de multitud de “escalas de medida en la literatura gerontológica”²²², sin llevar a negar la validez de unos y otros instrumentos, trae aparejados, sin duda, límites en cuanto a la exactitud de la decisión última²²³. Por tal causa, “será necesario... que se regule un procedimiento homogéneo de valoración de la dependencia”²²⁴.

2.2.- Carácter complementario

La protección de las situaciones de dependencia ha de ofrecer respuesta a la alternativa entre responsabilidad familiar y carga pública, es decir, entre el ámbito de lo privado y el de la intervención social, habida cuenta el cuidado de estas personas (sobre todo en el caso de los mayores), ha venido siempre formando parte de las responsabilidades privadas del núcleo familiar, “el cual las ha venido asumiendo durante mucho tiempo sin discusión, como se asume hoy el cuidado de los hijos. El afecto, el deber de apoyo mutuo, el reconocimiento de la deuda contraída con los padres, la solidaridad intergeneracional, el respeto y la consideración a los mayores han sido los valores sobre los que se ha asentado ese cuidado, mantenido durante mucho tiempo, sin considerar su coste ni su carga, en el espacio de la familia”²²⁵.

Tomando en consideración lo precedentemente expuesto, la ayuda a domicilio podría ser calificada como prestación complementaria desde el

²²² NUÑEZ FERNANDEZ, A.B.: “Estudio del problema de la dependencia y focos donde se proyecta”, cit., pág. 28.

²²³ GARDENT, H.: “Alcance y límites de los instrumentos para la evaluación de la dependencia en los ancianos”, *Revista de Gerontología*, núm. 4, 1992, pág. 264.

²²⁴ Respecto a los ancianos tal tarea debería ser acometida por la Gerontología, “pues es la ciencia que estudia los problemas de las personas mayores en cuanto a miembros de la sociedad”, NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Propuestas”, en AA.VV.: *La dependencia de las personas mayores y su protección desde la perspectiva sociolaboral y de Seguridad Social en Cataluña*, cit., pág. 230.

²²⁵ GONZALEZ ORTEGA, S.: “Presentación”, cit., pág. 2. “Tradicionalmente, el grupo familiar ha sido el lugar fundamental donde se han compartido riesgos de trayectoria vital como la dependencia. El contrato intergeneracional clásico implicaba que los jóvenes cuidaran de los ancianos a cambio de las transferencias de riqueza de estos últimos a aquéllos”, BLAZQUEZ AGUDO, E.M^a. y MUÑOZ RUIZ, A.B.: “La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama disperso”, cit., pág. 122.

momento en que en ningún momento pretende eximir o exonerar a los familiares de sus responsabilidades en el marco de la atención de los integrantes de la célula social primaria. La cuestión no es baladí y por ello no faltan normas que, en su preocupación por dejar suficientemente claro este carácter, insisten en la necesidad de dar cuenta al Ministerio Fiscal, a los efectos del artículo 148.3 CC, de cualquier falta a la obligación de alimentos del artículo 143 CC detectada.

Una vez más es preciso retomar la idea de la necesaria cooperación entre las diversas redes formales e informales de apoyo social y personal, pero sin que la intervención pública acabe por sustituir aquéllas preexistentes procedentes del entorno inmediato. Desde este punto de vista la acción de la Administración habrá de ser calificada, en todo caso, como meramente subsidiaria, aun cuando también sea preciso dar cuenta de que en determinadas hipótesis, de todo punto evidentes, la atención por ella dispensada se tornará en exclusiva; así ocurrirá, por ejemplo, cuando quienes hipotéticamente debieran auxiliar en primera instancia a la persona padezcan ausencias temporales (por razón de enfermedad u otros motivos análogos) o definitivas (fallecimiento o discapacidad permanente).

Con todo, lo cierto es que la evolución morfológica de las familias²²⁶, cada vez más estrechas, el incremento de las denominadas monoparentales

²²⁶ Al respecto, por todos, BARAÑANO CID, M. y DE LA PAZ, J.: "Pluralización y modernidad de los hogares y las formas familiares: hacia la familia postradicional", en AA.VV. (GONZALEZ ORTEGA, S., Coord.): *Seguridad Social y familia*, Madrid, 1999, págs. 3 y ss.; AA.VV. (IGLESIAS, G., Ed.): *Las familias monoparentales*, Madrid, 1988; ALBERDI, I.: "La familia. Convergencia y divergencia de los modelos familiares españoles en el entorno europeo", *Política y Sociedad*, núm. 26, 1997, págs. 73 y ss.; ALMEDA, E. y FLAQUER, L.: "Las familias monoparentales en España: un enfoque crítico", *Revista Internacional de Sociología*, núm. 11, 1995, págs. 21 y ss.; DEL CAMPO, S.: *La "nueva" familia española*, Madrid, 1991; DIEZ NICOLAS, J.: "La familia en Europa y el cambio social" y CONDE, R.: "Tendencias de cambio en la estructura familiar", ambos en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 21, 1983, págs. 11 y ss. y 33 y ss., respectivamente; FLAQUER, L.: "La familia española: cambio y perspectivas", en AA.VV. (GINER, S., Ed.): *España: sociedad y política*, Madrid, 1990, págs. 509 y ss. o, con SERRATOSA, J.S.: *Permanencia y cambio de la familia española*, Madrid, 1990; IGLESIAS, J.: *Las familias monoparentales*, Madrid, 1988 o, con FLAQUER, L.: "familia y análisis sociológico: el caso de España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 61, 1993 y "Cambios recientes en la familia española", *Sociedad y Utopía*, núm. 7, 1996, págs. 34 y ss.; MEIL, G.: "La postmodernización de la realidad familiar española", *Documentación Social*, núm. 98, 1995, págs. 25 y ss.; "La sociología de la familia en España, 1978-1998", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 83, 1998, págs. 179 y ss. o *La postmodernización de la familia española*, Madrid, 1998 o SOLSONA, M. y TREVIÑO, R.: *Estructuras familiares en España*, Madrid, 1990.

--y sus específicos problemas²²⁷-- y de los hogares unipersonales (muy habitualmente ocupados por ancianos²²⁸), así como las grandes mutaciones en el concepto de solidaridad intergeneracional provocadas por los últimos cambios sociales²²⁹, en lo que ha venido a denominarse "segunda revolución demográfica"²³⁰, distorsionan en cierta medida el esquema de partida de conformidad con el cual habrán de coexistir un trabajo familiar con una ayuda a domicilio, sin que ésta altere en esencia el rol que los parientes están llamados a desempeñar.

Pese a las dificultades señaladas, empero, ninguna excusa puede servir para obviar la necesidad de caminar en busca de un equilibrio entre protección externa e interna, pues el auxilio directo de los entes públicos no debe impedirles luchar también en el frente dado por las actuaciones destinadas a fomentar que los distintos integrantes de las familias cumplan sus obligaciones morales (evidentemente también las jurídicas); en cuanto hace al objeto de este estudio, no sólo apoyo económico, sino también afecto²³¹. En consecuencia, "la familias siempre serán las que se sentirán responsables del cuidado de hijos y ancianos [y lo serán], pero necesitan

²²⁷ RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Seguridad Social, maternidad y familia", *RL*, núm. 14, 2000, pág. 4.

²²⁸ CASADO MARIN, D. y LOPEZ I CASASNOVAS, G.: *Vejez, dependencia y cuidados de larga duración (situación actual y perspectivas)*, cit., págs. 11-14.

²²⁹ GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., pág. 17. "Es cierto que esta estructura moral está cambiando y que el individualismo, el aislamiento social, la presión del trabajo, del consumo y del ocio, la carencia de tiempo están llevando a un proceso de desresponsabilización familiar del que sin duda es una patética expresión el alto número de ancianos que viven solos en sus domicilios y que se refleja también, no ya en el descuido o en el abandono de los que se encuentran en situación de dependencia, pero sí en las crecientes dificultades que los potenciales cuidadores encuentran para asumir esa tarea. También es verdad que este proceso está forzado por factores como la reducción del tamaño de las familias, la desestructuración de los lazos de apoyo mutuo por el fenómeno de la dispersión y la movilidad, el reducido número de hijos que pueden hacerse cargo del cuidado de los mayores; hasta el tamaño de los hogares o, muy particularmente, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo han contribuido a esta situación. Por no hablar de la mayor carga, en tiempo pero sobre todo en duración, que ese cuidado proyecta sobre los familiares que prestan esos auxilios debido a la mayor amplitud de los tiempos de dependencia" [GONZALEZ ORTEGA, S.: "Presentación", cit., pág. 2]. Sobre los factores del cambio, Defensor del Pueblo: *La atención sociosanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos*, Madrid, 2000 o NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "La dependencia en el ámbito de Cataluña", cit., pág. 60 y ss.

²³⁰ BLAZQUEZ AGUDO, E.Mª. y MUÑOZ RUIZ, A.B.: "La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama disperso", cit., págs. 122-123.

²³¹ Aun cuando no falten ejemplos, sobre todo el dado por los países escandinavos, en los cuales el Estado "se ha apropiado de gran parte del 'cuidado personal' de la familia", LINDBECK, A.: "Diagnóstico y problemas del Estado del Bienestar", en AA.VV. (HERCE, J.A. y HERTA DE SOTO, J., Coords.): *Perspectivas del Estado del Bienestar: devolver la responsabilidad a los individuos, aumentar las opciones*, cit., pág. 34.

ayuda”, pues “no se les puede continuar exigiendo tal nivel de dedicación y absorción”²³² como el característico de épocas precedentes.

Las estadísticas sobre el grado de cumplimiento familiar todavía son alagüeñas, no en vano “considerando todos los familiares cuidadores que residen en el hogar del dependiente o que viven fuera del mismo, el resultado es que los cuidadores familiares de distintas categorías constituyen la estructura social básica de los cuidados personales y, entre éstos, hay que destacar los cónyuges, hijas y nueras como núcleo fundamental de los cuidados informales”²³³. Este último dato vinculado al género es el que, sin embargo, planteará nuevos problemas para el sistema de protección social.

En efecto, constatado el papel asumido por la mujer en esta importante función es menester detenerse en los resultados derivados de tal realidad. No se trata de incidir en el no por manido menos importante tema de la discriminación sexual (pues trasciende de las pretensiones de este estudio), sino de dejar constancia de las consecuencias que en la calidad de vida de las cuidadoras informales provoca su condición de tales. Existen ya estudios sobre el “síndrome del cuidador” o burnout doméstico, donde son detallados los efectos (físicos, psicológicos, económicos y sociales) que la atención prolongada puede generar en quien soporta la carga²³⁴. Para muchos expertos, la asunción de tal rol por parte de un sujeto constituye uno de los más importantes factores desencadenantes de estrés²³⁵ (cuya manifestación concreta viene marcada por las características socioeconómicas de quien proporciona el auxilio y de quien lo recibe, así como a la relación entre ambos²³⁶), todavía más si quien se encarga de la

²³² NAVARRO, V.: *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*, Barcelona, 2002, pág. 57.

²³³ RODRIGUEZ CABRERO, G.: “Protección social de la dependencia en España”, cit., pág. 17.

²³⁴ AGULLO TOMAS, M^a.S.: *Mujeres, cuidados y bienestar social: el apoyo informal a la infancia y a la vejez*, Madrid, 2001, pág. 171.

²³⁵ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “La dependencia en el ámbito de Cataluña”, cit., pág. 52.

²³⁶ PEARLIN, L.I.; MULLAM J.T.; SEMPLE, S.J. y SKAFF, M.M.: “Caregiving and the stress process: an overview of concepts and their measures”, *The Gerontologist*, núm. 5, 1990, págs. 585-586.

atención es una mujer pues, teniendo en cuenta que las acciones incluidas dentro de la ayuda al dependiente no son sino extensión de su papel tradicional, acaba por ocupar en ello mucho más tiempo y atención que los varones, para los cuales tal labor no deja de constituir un rol nuevo²³⁷.

Pese a ello (y también olvidando que las propias cuidadoras pueden acabar por convertirse en grupo en severo riesgo de exclusión social), quienes constituyen las redes de apoyo familiar no han merecido el interés que merecen, convirtiéndose su protección en numerosos aspectos en "invisible"²³⁸. Quizá faltaría avanzar un paso más y reconocer a nivel normativo el importante papel a desempeñar por aquel pariente que asume grandes costes de oportunidad²³⁹ cuando renuncia a ganarse la vida con su esfuerzo por cuenta ajena o como autónomo, quien, junto a medidas vinculadas a su carrera profesional²⁴⁰, podría aspirar a obtener una cantidad del erario público como señal de reconocimiento a un quehacer social inaplazable²⁴¹ (en este sentido, por ejemplo, la OM 1049/2003, de 29 de agosto, por la que se convocan ayudas para familias que atienden en su domicilio a mayores dependientes). Es menester tomar en consideración a este respecto el gran ahorro que para el sistema público ha venido significando la atención y cuidado de los ancianos por parte de su núcleo familiar²⁴².

²³⁷ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "La dependencia en el ámbito de Cataluña", cit., págS. 53-54.

²³⁸ RODRIGUEZ RODRIGUEZ, P. y SANCHO CASTIELLO, M^a.T.: "Nuevos retos de la política social de atención a las personas mayores. La situación de fragilidad", *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, núm. 30, 1995, pág. 146.

²³⁹ RODRIGUEZ CABRERO, G.: *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollos y retos*, Madrid, 1994, pág. 241.

²⁴⁰ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "Propuestas", cit., pág. 233.

²⁴¹ Sobre la "protección de los cuidadores", GONZALEZ ORTEGA, S.: "La protección social de las situaciones de dependencia", cit., págs. 57 y ss.

²⁴² GARCIA DIEZ, S.: *Análisis socioeconómico de la estructura productiva de los hogares. La experiencia española en la última década del siglo XX*, Madrid, 2003, pág. 142.

2.3.- Carácter preventivo

“Las nuevas orientaciones de la política social... imponen a los servicios sociales la transformación desde una perspectiva sectorial y particular de los problemas en que éstos intervienen, a una visión interdisciplinar de los mismos... y de las situaciones en las que se producen; desde una perspectiva ‘curativa’ a una perspectiva también preventiva y multidisciplinar”²⁴³. En efecto, existe consenso en la idea de priorizar los programas preventivos²⁴⁴ sobre los de asistencia y rehabilitación, en el entendimiento de que aquéllos significan superior rentabilidad tanto social como económica²⁴⁵; tendencia en modo alguno exclusiva del ordenamiento patrio, tal y como demuestra el análisis de Derecho Comparado²⁴⁶.

El envejecimiento y el fuerte aumento de la esperanza de vida “hace necesario prevenir las necesidades sociales de estos colectivos que en ocasiones se encuentran totalmente desatendidos y con fuertes carencias económicas”²⁴⁷. En este contexto, el servicio de ayuda a domicilio efectivamente debe considerarse desde la perspectiva preventiva, abordando el problema no sólo desde el tradicional punto de vista asistencial y reparador llamado a actuar frente a situaciones de deterioro consumadas, sino también colocándose *ex ante* a fin de evitar o retrasar en la medida de lo posible su acaecimiento; ello, no obstante, sin perjuicio de la necesidad de intervención *ex post*, a fin de proporcionar auxilio a quienes ya han perdido o visto limitada en extremo su autonomía.

²⁴³ ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, cit., pág. 31.

²⁴⁴ En su triple perspectiva: prevención primaria (que excede del ámbito de los servicios sociales, al incidir en las estructuras políticas, económicas e ideológicas de la sociedad en cuanto puedan incrementar el riesgo de pobreza), secundaria (o actuación en caso de riesgo inmediato, cuando pese a no haber tenido lugar el daño, las circunstancias muestran que es preciso alterarlas para evitar que llegue a producirse) y terciaria (destinada a luchar contra la recurrencia de la situación de necesidad o el sufrimiento inaceptable para la sociedad), LEONARD, P.: “The challenge of primary prevention”, *Social Work Today*, Vol. 2, núm. 5, 1971, pág. 80.

²⁴⁵ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 232.

²⁴⁶ GUILLEN SADABA, E.: “Los servicios sociales en Europa”, cit., pág. 715.

²⁴⁷ “Sobre todo si tenemos en cuenta los efectos que la reforma de las pensiones puede producir”, LOPEZ LOPEZ, M^a.T.: “Familia y asistencia social”, cit., pág. 203.

Si se parte de esta alternativa, la ayuda no podrá circunscribirse a las realidades de dependencia severa; antes al contrario, deberá proporcionarse con la sola constatación de una vulnerabilidad o fragilidad que, conforme consta, no puede ser atendida centrando la intervención en prestaciones de naturaleza económica, meros sucedáneos de aquellas otras de carácter personal, en las cuales a valores como afecto, responsabilidad familiar, solidaridad, gratitud y --en tanto en cuanto los ciudadanos de la tercera edad están llamados a ser los principales destinatarios del servicio-- respeto a los mayores²⁴⁸ juegan el papel fundamental. Actuaciones, en fin, basadas en la relación de afectividad y, en principio, no profesionalizadas²⁴⁹, pero que subsidiariamente o de forma complementaria deben asumir los poderes públicos como modo de prevenir males mayores, como puede ser un superior grado de dependencia o el recurso al internamiento en residencias.

Prácticamente todas las normas insisten --conforme consta-- en evitar la "institucionalización", o ingreso en centros públicos o privados que separan, desarraigan de su medio habitual, a quien recibe el "beneficio", prefiriendo que esa relación natural con el propio medio se mantenga en lo posible, al entenderla como la forma mejor de garantizar la calidad de vida. "Las residencias son la solución nada más para situaciones familiares, sociales y sanitarias graves"; con carácter previo es menester pensar en la alternativa analizada en este estudio y, en su defecto, en "propuestas de viviendas alternativas a la propia... que eviten la institucionalización y faciliten la permanencia en el entorno y la participación"²⁵⁰. Las virtudes de este objetivo no llegan a ocultar, empero y en realidad, que la ayuda sirve para compensar la falta de plazas residenciales de ancianos cuyo coste es mucho mayor; de esta manera, la loable finalidad social queda levemente empañada por el evidente transfondo económico.

²⁴⁸ GONZALEZ ORTEGA, S.: "Presentación", cit., pág. 1.

²⁴⁹ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "La dependencia en el ámbito de Cataluña", cit., pág. 45.

²⁵⁰ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "Marco competencial catalán", cit., pág. 201.

En cualquier caso, el carácter prioritariamente preventivo del servicio de ayuda a domicilio exige que tras la evaluación de la necesidad y la concesión del auxilio se asuma un “seguimiento constante y eficaz...”, pues se tiene que velar por el estado de la dependencia con el objetivo de conseguir una mejora constante en las atenciones al individuo²⁵¹, a fin de lograr avances en la autonomía del usuario, impedir o retardar los empeoramientos o, en fin, adoptar medidas más drásticas cuando fuere menester.

2.4.- Carácter transitorio

La ayuda a domicilio está pensada para mantenerse únicamente durante el tiempo que sea necesario, lo cual, si vinculado con la nota de complementariedad, conducirá normalmente a una vigencia meramente temporal y no permanente o definitiva. No puede ser de otra forma una vez afirmado que la regla de orden será que en la medida de lo posible la asistencia al sujeto sea proporcionada por su núcleo familiar, procediendo la actuación pública con carácter subsidiario.

Desde este momento, resulta evidente que la aspiración última es que los beneficiarios tengan tal condición de forma limitada en el tiempo (el que precisen para superar sus carencias), lo cual, como es lógico, no es óbice para admitir las oportunas excepciones, que encontrarán paradigmático ejemplo, precisamente, en la dependencia vinculada a la vejez, dado su mentado carácter irreversible.

También la complementariedad se sitúa en la base de la necesidad de limitar la ayuda, de nuevo con las debidas salvedades dadas por situaciones singulares, a un cierto número de horas al día o a la semana, lo que conducirá a una prestación “discontinua”, forzada también por el hecho de que los auxiliares de ayuda a domicilio habrán de prestar su actividad para diversos usuarios. Como tantas veces ocurre, los principales afectados por

²⁵¹ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Propuestas”, cit., pág. 231.

la opción serán aquellos que padezcan situaciones de "dependencia severa", cuya autonomía precisaría de una atención constante, no intermitente; junto a ellos, pero en un nivel estrictamente profesional, también lo serán quienes les dispensan materialmente la asistencia, víctimas de enormes niveles de parcialidad laboral.

3.- DIFICULTADES A QUE SE ENFRENTA EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO

"No podemos olvidar que los servicios sociales se sitúan en una coordenada definida por los actuales problemas y retos de índole socioeconómico, ideológico y legislativo que están repercutiendo directamente en la organización de dichos servicios, así como en la eficacia y eficiencia de su funcionamiento"²⁵².

Una vez sentadas las pautas generales, conviene destacar cómo, merced a los estudios efectuados tiempo ha, pero cuyas conclusiones pueden extrapolarse --al menos en parte-- al momento actual, los problemas fundamentales del servicio han venido girando en torno a diversas claves.

3.1.- Financieras y organizativas

Una de las principales complicaciones a que se enfrenta este servicio viene dada por la insuficiente dotación económica²⁵³, a la cual se ha efectuado oportuna mención en momentos anteriores del análisis. La dependencia que presenta respecto a los correspondientes presupuestos anuales de la Administración que dispensa la ayuda la deja sometida a una permanente inestabilidad que pretende subsanarse mermando la cobertura por mor de los baremos llamados a seleccionar, de entre las diversas

²⁵² ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: "Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas", cit., pág. 31.

²⁵³ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 225.

solicitudes, cuáles van a ser las agraciadas con el reconocimiento de la prestación.

Si la propia noción de economía política se asienta sobre la idea fundamental de la escasez, “es decir, la desproporción entre las necesidades humanas y los bienes y servicios susceptibles de satisfacerlas”, al punto de poder ser definida “como la ciencia de la administración de los recursos escasos en una sociedad humana”²⁵⁴, resulta evidente la importancia que alcanzan “los estudios económicos que de los centros de servicios sociales se puedan hacer a efectos de analizar su aprovechamiento”²⁵⁵.

Así pues, no cabe duda de que las condiciones marcadas por la economía repercuten en los servicios sociales (también, claro está en la asistencia domiciliaria) “al producirse una disminución de recursos, precisamente cuando aumentan las necesidades y surgen nuevas situaciones de marginación”; al tiempo, aumenta el gasto tanto por hacerlo la demanda social como por exigencias de índole estructural vinculadas a la necesidad de una red coordinada que sirva a los objetivos de intercambiar experiencias y de realizar una evaluación continua, así como una permante reflexión y confrontación²⁵⁶.

Por ello, sin perjuicio de describir la actuación de las Administraciones Públicas “como un proceso político que se ocupa de la determinación de quién obtiene qué, cuándo, por qué y cómo dentro de un contexto organizacional”, ello no es óbice para que el ente público se haya visto obligado a incorporar “muchos de los principios y enfoques utilizados en el ámbito de la empresa privada, con vistas, sobre todo, a mejorar la eficacia y la eficiencia en las prestación de los servicios sociales”²⁵⁷.

²⁵⁴ DUVERGER, M.: *Métodos de ciencias sociales*, Madrid, 1969, pág. 65.

²⁵⁵ GARCIA HERRERO, G.: *Los centros de servicios sociales. Conceptualización*, Madrid, 1988, pág. 123.

²⁵⁶ RAMIREZ DE MINGO, I.: “La lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea”, en AA.VV. (ALVAREZ URIA, F., Comp.): *Marginación e inserción*, Madrid, 1992, pág. 53.

²⁵⁷ ALEMAN BRACHO, M^a.C. y PEREZ SANCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, cit., pág. 31.

A este factor financiero viene a añadirse la descoordinación entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas, extremo éste respecto al cual es suficiente con efectuar oportuna remisión al apartado en el cual se desgranaron las competencias y funciones correspondientes a las diversas entidades territoriales y las dificultades derivadas de tal reparto²⁵⁸. Baste añadir en este punto “la necesidad de analizar los servicios sociales en el contexto de las políticas públicas que se definen, diseñan e implantan”²⁵⁹.

En este punto coordinación y financiación se encuentran: “la escasez real de recursos obliga a aunar esfuerzos para lograr un uso más racional de éstos. El permanente desfase existente entre las necesidades y los recursos necesarios para enfrentarlas aboca a los servicios sociales a una continua situación de ‘inoperancia’, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar cualitativamente sus intervenciones. Sólo con la conjunción de medios por parte de los distintos implicados podremos intentar mejorar, o al menos aliviar, dicha situación de inoperancia”²⁶⁰.

3.2.- Sociológicas y demográficas

Los factores sociológicos y demográficos que inciden en la eficacia actual del sistema y sus posibilidades de futuro presentan un cariz más evanescente. No obstante, procede hacer un esfuerzo por localizar, al menos, los más importantes:

1º La realidad social presente y su evolución a corto plazo plantea numerosos condicionantes, pudiendo fijar los más urgentes, de forma sintética y no exhaustiva, en los siguientes: el alto número de domicilios; la situación de los enfermos mentales procedentes de la

²⁵⁸ Entre los problemas de la ayuda a domicilio, junto a la insuficiente cobertura, no cabe olvidar que ésta es desigual si comparadas unas Comunidades Autónomas con otras; tampoco que confluye la actuación de diversas Administraciones no siempre coordinada, MARAVALL COMEZ-ALLENDE, H.: “Una política integral de protección a las personas mayores dependientes”, cit., págs. 165 y ss.

²⁵⁹ ALEMÁN BRACHO, M^a.C. y PÉREZ SANCHEZ, M.: “Los servicios sociales y su relación con otras disciplinas”, cit., pág. 39.

²⁶⁰ MARTÍNEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, cit., pág. 275.

“desinstitucionalización”; los mayores que conviven con estos enfermos mentales o con dogrodependientes, por citar únicamente dos factores, entre muchos, de los cuales deriva una superior necesidad de asistencia; quienes superan los noventa y cinco años y son atendidos por algún hijo, hermano o cónyuge que, a su vez, tiene una edad avanzada; las situaciones terminales que generan gran sufrimiento en el entorno familiar; el incremento de los “abuelos golondrinas”, quienes, reflejando una situación de profundo desarraigo, rotan generalmente por meses; el aumento de los niveles de dependencia, las barreras arquitectónicas y la carencia en los hogares de ayudas técnicas idóneas; las personas afectadas por secuelas de politraumatismos originados en accidentes de tráfico y otras circunstancias con análogos resultados; la demanda de empleo para la atención directa en domicilio, casi inexistente dentro de los ciudadanos nacionales.

2º Tal y como ya ha sido indicado con carácter general “en la actualidad y en nuestro país, la protección de situaciones de dependencia, a través de la actuación de los servicios sociales [muestra] una más que evidente desigualdad dentro de los distintos territorios, por lo que en función del lugar geográfico, el nivel de protección tendrá uno u otro alcance”²⁶¹. Pero los motivos de tal disparidad no son sólo los mencionados en momentos previos de este estudio; junto a ellos es preciso recordar que en determinadas áreas surgen obstáculos específicos derivados de causas diversas, tales como: la extensión del territorio a cubrir; las condiciones geográficas (por ejemplo, zonas de montaña); el carácter prioritariamente rural de la sociedad²⁶²; la cuantía media de las pensiones, con las consecuencias que ello acarrea en el poder adquisitivo de los ciudadanos; el superior porcentaje de población “mayor” existente (que puede derivar, en primer lugar, de un porcentaje más elevado, en términos absolutos, de quienes superan los 65 años; en segundo término, de un índice de envejecimiento especialmente alto; en tercer término, de una esperanza de

²⁶¹ MERCADER UGUINA, J.R.: “Concepto y concepciones de la dependencia”, cit., pág. 69.

²⁶² Los problemas se agravan “en el caso del ámbito rural debido a factores como el menor número de población, las dificultades presupuestarias y la dispersión geográfica”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 207.

vida situada por encima de la media estatal; por último, de una tasa de sobreenviejimiento o tanto por ciento de mayores de 80 años dentro del total de personas de la tercera edad), que resulta todavía superior en los pueblos.

En cualquier caso, y aun cuando sólo sea debido a sus importantes diferencias cualitativas, la referencia al medio rural y sus singularidades exige un apunte específico. La realidad muestra cómo, con carácter general, las poblaciones pequeñas hacen frente a dificultades singulares tales como el menor presupuesto municipal; el escaso número de habitantes (excusa para no intervenir en infraestructuras necesarias pero de alto coste); la demanda poco clara y a menudo solventada, total o parcialmente, por la solidaridad vecinal; en fin, la traslación al mundo rural de la oferta prevista para el urbano, sin tomar en consideración las divergencias²⁶³.

Todos estos factores traen como consecuencia un incremento de los problemas a la hora de lograr una cobertura suficiente (tanto en calidad como en cantidad) de atención a sujetos dependientes, con la consiguiente sobrecarga en el esfuerzo para el sector de ayuda "informal", compuesto fundamentalmente por mujeres, familiares del necesitado, quienes se ven forzadas a renunciar al trabajo remunerado o a servirse, con mejor o peor fortuna, de los diversos mecanismos de conciliación de vida laboral y profesional recogidos por el ordenamiento jurídico.

3.3.- Relativas a la percepción del contenido y objetivos del servicio

Uno de los problemas a los que se enfrenta la ayuda a domicilio es el desconocimiento o visión distorsionada que los usuarios potenciales tienen respecto a sus objetivos últimos y su contenido real. No se trata de una

²⁶³ PARDO ALFARO, M.: "Los servicios sociales en el mundo rural", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCÉS FERRER, M., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 569.

característica exclusiva de esta prestación; antes al contrario, constituye nota común a gran parte de los servicios sociales instaurados.

Las causas de esta disfunción son, sin duda, plurales; no obstante, es menester recordar como, en un primer momento era tónica general en el seno de las distintas entidades locales limitarse a sustituir las viejas referencias a la beneficencia por los términos servicios sociales, acción social, asuntos sociales o bienestar social, pero sin asumir el cambio material de perspectiva que la alteración debería traer aparejada. No es de extrañar, a la luz de tal dato, que los ciudadanos cayeran en la tentación de identificar a los servicios sociales con las respuesta tradicional representada por la atención benéfico-asistencial, apreciando entre aquéllos y ésta la única diferencia dada por la denominación. Como efecto reflejo de esta consideración "como algo residual y sólo para 'pobres de solemnidad'... sigue siendo motivo de rechazo la idea de plantear demandas a los servicios sociales"²⁶⁴. En este sentido no cabe olvidar que aquellos previstos para la comunidad nacían (1961) "con la identidad de servicios sociales para marginados"²⁶⁵.

Así las cosas, resulta básico facilitar información sobre los servicios sociales como paso previo e imprescindible para disfrutarlos, no en vano aquélla "hace posible remover uno de los obstáculos principales para acceder a un recurso social: su desconocimiento. Estar informado es la primera garantía, es el primer paso"²⁶⁶. La conclusión salta a la vista: "una mayor información y difusión de los servicios que las Administraciones públicas ofrecen a los ciudadanos contribuiría a dar una visión más esclarecedora del sistema"²⁶⁷.

²⁶⁴ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 208.

²⁶⁵ GUTIERREZ RESA, A.: "Servicios sociales colectivos-servicios sociales comunitarios: paradoja para el futuro", cit., pág. 259.

²⁶⁶ RIPOLL, A.: "La información en los servicios sociales", en AA.VV. (ALEMAN BRACHO, M^a.C. y GARCES FERRER, I., Dirs.): *Administración social: servicios de bienestar social*, cit., pág. 330.

²⁶⁷ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: "Propuestas", cit., pág. 234.

4.- MEDIDAS A ADOPTAR PARA OPTIMIZAR EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO

Aun tratándose de una de las prestaciones sociales más desarrolladas, en numerosos aspectos continúa mostrando su incapacidad para cubrir todas las aspiraciones de la población. La creciente demanda lo convierte en claramente insuficiente, pues desde los municipios dista de proporcionar una cobertura total (escasamente alcanza el 2%, porcentaje sólo comparable "con países de tradición familista y asistencialista de los servicios sociales"²⁶⁸), lo cual acaba repercutiendo en su eficacia real²⁶⁹. El reconocimiento de la limitación necesariamente debe venir acompañado de la búsqueda de fórmulas para superarla²⁷⁰, sin olvidar, empero, que incluso en países donde esta ayuda tiene gran tradición también se plantean quejas sobre su desarrollo práctico²⁷¹.

Con carácter general, las cuestiones a afrontar de cara a futuro cercano son las siguientes:

1º Resulta clara la existencia de un doble desafío, dado, de un lado, por la urgencia de cuidar a más personas con unos recursos cuyo crecimiento no es proporcional al incremento de la demanda; de otro, por el objetivo de garantizar la suficiente calidad de vida a sujetos muy dependientes²⁷². "En todo caso se tiene que potenciar la regulación de servicios que hagan efectivo el lema 'envejecer en casa'", como es el de ayuda a domicilio, que habrá de desarrollarse "tanto desde un punto de

²⁶⁸ Como Italia, Portugal o Irlanda, donde las tasas apenas superan el 3%, RODRIGUEZ CABRERO, G.: *El Estado del bienestar en España*, cit., pág. 244.

²⁶⁹ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 225.

²⁷⁰ BASCOUL, J.L.: "Formation et promotion sociale des aides ménagères", *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. 1, 1991, págs. 91 y ss.

²⁷¹ Vinculadas a la circunstancia de no coincidir servicios prestados con necesidades, al hecho de resultar costosa cuando la actividad se dispensa fuera del horario ordinario y a las deficiencias en la estructura administrativa y el personal, que dificultan la rápida y flexible readecuación de los recursos destinados a los más vulnerables, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: "Sistema público de servicios sociales en España", cit., pág. 226.

²⁷² ESTRADA ENA, I.: *Autonomía personal y ayuda a domicilio*, Zaragoza, 1993.

vista cuantitativo... como cualitativo”, lo cual hará “necesario destinar un mayor número de recursos económicos para garantizar la extensión del servicio y una formación básica a las personas que se encargan de llevarlo a cabo”²⁷³.

Debe elevarse el número de beneficiarios, pero nunca en detrimento de la mejora de la ayuda a otorgar, objetivo cuya satisfacción exige, por ejemplo y por sólo citar lo más evidente, el incremento de las horas de atención proporcionadas. Sea cual fuere la alternativa de organización, gestión y financiación seleccionada, el avance cuantitativo y cualitativo es preciso, pues la vejez ha de ser considerada como una etapa más de la vida que, sin constituir un problema en sí misma, sí se enfrenta, como cualquier otra, a necesidades específicas (riesgos “de la trayectoria vital”²⁷⁴, centrados habitualmente en los extremos de la existencia, es decir, la infancia y la vejez²⁷⁵) que reclaman una atención suficiente a partir de la cual se haga factible la permanencia de los mayores en su entorno habitual y familiar el máximo tiempo posible en condiciones óptimas, y no en un nivel de mera subsistencia, a fin de retrasar en la medida de lo posible su deterioro emocional, psíquico y físico.

En concreto, resulta imprescindible la adaptación de los servicios de esta actividad pública a los supuestos de dependencia severa, respecto a los cuales el limitado número de horas previsto en orden a apoyarles en su domicilio resulta a todas luces insuficiente para poder considerar que se proporciona cobertura bastante²⁷⁶. En este sentido, será menester idear programas alternativos o de apoyo dirigidos a estos colectivos especialmente desamparados²⁷⁷.

²⁷³ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Propuestas”, cit., pág. 234.

²⁷⁴ ESPING-ANDERSEN, G.: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, 2000, págs. 61-62.

²⁷⁵ MERCADER UGUINA, J.R.: “Concepto y concepciones de dependencia”, cit., pág. 66.

²⁷⁶ “Donde existe una clara laguna protectora es en la población con dependencia severa mayores y en los dependientes graves de todas las edades, sobre todo en los mayores de 65 años”, RODRIGUEZ CABERO, G.: “Protección social de la dependencia en España”, cit., pág. 50.

²⁷⁷ “Los problemas sociales más graves son los que precisan más medidas de apoyo, eso sí, no sólo desde los servicios sociales, sino con la cooperación de todo el sector del bienestar: salud, vivienda,

2º Procede incidir en la planificación del servicio²⁷⁸, habida cuenta es menester “encontrar una respuesta flexible a las necesidades sociales, establecida por un sistema democrático de decisión y con la conciencia de que no es posible ya el mito del Estado Benefactor que habría de resolver todos los problemas”²⁷⁹.

A este respecto, resultaría conveniente innovar en los planes diseñados a estos efectos, combinándolos con otros de “respiro familiar”, que en modo alguno resultarían novedosos desde el punto de vista del Derecho Comparado, habida cuenta en este ámbito existen precedentes de “sustitución ocasional” destinada a “descargar o aliviar ocasionalmente a aquellas personas que cuidan en su casa a personas con discapacidades”²⁸⁰.

Por otra parte, también resulta preciso lograr el funcionamiento armónico de las instituciones y el voluntariado en torno a unos objetivos comunes suficientemente predeterminados²⁸¹, pues “si queremos una sociedad solidaria y participativa, desde las instancias públicas se debe no sólo apoyar, sino fomentar, cualquier iniciativa de la sociedad civil y aplicar, como justificación de la necesidad del trabajo coordinado, los mismos argumentos que ya han sido expuestos”²⁸². Aun cuando “la legislación

educación, etcétera”, MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 227.

²⁷⁸ A este respecto, por todos, MORA TEMPRANO, M^a.A.: “Planificación de servicios sociales”, cit., págs. 377 y ss.

²⁷⁹ REDONDO DE LA SERNA, A.: “Sociología, planificación social y servicios sociales”, en AA.VV.: *Sociología y planificación de los servicios sociales*, Madrid, 1985, págs. 9 y ss. También destaca la importancia del papel jugado por la sociología en la planificación de los servicios sociales DIEZ NICOLAS, J.: “La sociología en la planificación social”, en AA.VV.: *Sociología y planificación de los servicios sociales*, cit., págs. 79 y ss.

²⁸⁰ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 226.

²⁸¹ ESTRADA ENA, I.: *Autonomía personal y ayuda a domicilio*, cit. o SAIZ, M.: “El treball social des d’una perspectiva comunitària: una proposta metodològica er al debat”, *Des dies per posarnos al dia*, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Cataluña, 1990. Se trata de incorporar “una línea de colaboración con los recursos de la iniciativa social y las redes informales comunitarias”, así como desarrollar “nuevas iniciativas, como son el apoyo a las familias y al voluntariado, entre otras, reconociendo y valorando la importancia de esta contribución en el cuidado de las personas dependientes”, NUÑEZ PEREZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, cit., pág. 201.

²⁸² MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, cit., pág. 280.

vigente apoya las instituciones del voluntariado, sin embargo, es necesario un mayor impulso y promoción”, habida cuenta “estas instituciones voluntarias pueden ser una vía o solución para atenuar las situaciones de marginación, pero han de actuar coordinadamente con el sector público”²⁸³. Se trata, en última instancia, de rentabilizar los recursos existentes, reorganizándolos y promoviendo una superior y más eficaz colaboración entre los entes públicos y las organizaciones solidarias y redes informales, lo cual, al tiempo, fortalecerá el sentimiento de comunidad²⁸⁴, impulsando a las personas a poner su propio esfuerzo al servicio del bienestar general²⁸⁵.

3º Ha de asumirse con todas sus consecuencias la tendencia (ya realidad) a la gestión privada de un servicio de responsabilidad pública, lo cual implica de forma inevitable un aumento en el papel de la iniciativa particular con ánimo de lucro²⁸⁶ en los términos anteriormente expresados. Una vez más se impone la necesidad de coordinar actuaciones sociales públicas y privadas²⁸⁷, incidiendo de forma especial en la lucha contra eventuales comportamientos fraudulentos o abusivos, sobre todo en cuanto puedan repercutir negativamente en la calidad del servicio al ciudadano.

4º Resulta conveniente el decidido impulso hacia la incorporación de cuantos avances de la técnica puedan servir para lograr una superior autonomía, así como la adaptación de las atenciones conferidas a nuevas demandas y, por supuesto, la individualización de la respuesta proporcionada en atención a las circunstancias singulares de cada beneficiario²⁸⁸.

²⁸³ ALEMAN BRACHO, M^a.C.: “Régimen jurídico de los servicios sociales en España”, cit., pág. 77.

²⁸⁴ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 238.

²⁸⁵ TOSSEL, D. y WEBB, R.: *Inside the caring services*, Londres, 1986, págs. 5-7.

²⁸⁶ ESTRADA ENA, I.: *Autonomía personal y ayuda a domicilio*, cit.

²⁸⁷ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, cit., pág. 280.

²⁸⁸ ESTRADA ENA, I.: *Autonomía personal y ayuda a domicilio*, cit.

5º Teniendo en cuenta que “el elemento humano es el que más ha sufrido en la historia de la implantación de los servicios sociales” (por la inestabilidad de los contratos, por la polivalencia de las tareas y por la falta de un proceso formativo acorde a las funciones profesionales a desempeñar)²⁸⁹, es menester plantearse la posibilidad de optimizar los “recursos humanos” disponibles con el objeto de reducir la diversidad de profesionales de atención directa y, en su caso, lograr la unificación, sin perjuicio de mantener el protagonismo de los trabajadores sociales en su función de dirigir los casos y coordinar al equipo²⁹⁰.

Al tiempo, y también en cuanto hace al personal encargado de prestar la ayuda, parece conveniente mostrar especial atención a la formación de profesionales, teniendo en cuenta que de cara a este objetivo resultaría una fórmula adecuada la puesta en marcha de los correspondientes módulos de FP, dirigidos a la preparación y concienciación de los jóvenes en cuanto hace al trabajo con y para personas mayores. Esta cuestión plantea su propia respuesta competencial, pues la creación de nuevos títulos en uno u otro nivel educativo para formar especialistas se incardina en el artículo 149.1.30º CE como competencia del Estado²⁹¹.

Por otra parte, en la medida en que se vislumbra una futura escasez de personal debido al envejecimiento de la población y las superiores necesidades de asistencia, procede idear “nuevos enfoques para hacer más atractiva la profesión”²⁹². La cuestión es difícil, pero tal vez podría volverse la vista al modelo finlandés, donde “se escogió una estrategia profesional que ha incluido la intención de emplear primariamente personal de atención a domicilio cualificado y a jornada completa”²⁹³.

²⁸⁹ MEDINA TORNERO, M.E.: “Organización de servicios sociales”, cit., págs. 466 y ss.

²⁹⁰ ESTRADA ENA, I.: *Autonomía personal y ayuda a domicilio*, cit.

²⁹¹ BARCELON COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, M^a.G.: “Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia”, cit., pág. 117, cita 61.

²⁹² PEREZ MENAYO, V.: “Políticas públicas en materia de dependencia: situación comparada en la Unión Europea”, cit., pág. 180.

²⁹³ HELLSTEN, K.; KALLIOMAA-PUHA, L.; KOMU, M. y SAKSLIN, M.: “Las diversas formas de protección de la dependencia en Finlandia”, *RL*, núms. 17/18, 2004, pág. 272.

6º “Desde una concepción integral de la salud como es la que parece predominar en la actualidad, al menos teóricamente, es evidente la necesidad de conjugar las intervenciones específicamente sanitarias con las sociales”²⁹⁴. De tal afirmación deriva inmediatamente la necesidad ineludible de incorporar a este servicio el personal de enfermería necesario o, en su defecto, optimizar la relación entre cuantos ahora lo desempeñan y los servicios de salud²⁹⁵. Tal intervención resulta insoslayable si se parte de que, pese al incremento de recursos sociosanitarios destinadas a salvaguardar la autonomía e inserción social de los ancianos, la falta de coordinación de las distintas actuaciones viene a situarse como una de las más importantes dificultades a la hora de proporcionar un auxilio integral²⁹⁶.

7º Para que todas las propuestas efectuadas puedan alcanzar operatividad real, no cabe soslayar la cuestión relativa a la financiación. La asistencia ha de correr a cargo, al menos en su práctica totalidad, de los fondos públicos, “pero sin que se prevea la limitación presupuestaria respecto a las prestaciones de servicios sociales”; sólo así podrá conseguirse que “tengan el carácter de derecho subjetivo pleno, y no se caractericen por la nota de debilidad, de manera que todos los sujetos que se encuentren en la situación regulada para solicitarla pueden ser beneficiarios”. Aun cuando tal opción “comportará importantes dotaciones presupuestarias por parte de los poderes públicos”, por una parte se trataría de una financiación compartida entre diversas Administraciones; por otra, se complementaría con un adecuado régimen de precios públicos a abonar, en atención a sus rentas, por los beneficiarios²⁹⁷.

²⁹⁴ “Plantear la coordinación sociosanitaria resulta, por tanto, imprescindible dada la interdependencia de los factores sociales, personales o familiares en el estado de salud de las personas, y a la inversa, las posibles consecuencias de la enfermedad en la situación social del individuo y su entorno. Aspectos éstos que hoy nadie discute” [MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Coordinación de los servicios sociales”, cit., pág. 277]. Sobre la coordinación de lo social y lo sanitario, NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Marco competencial catalán”, cit., pág. 203.

²⁹⁵ ESTRADA ENA, I.: *Autonomía personal y ayuda a domicilio*, cit.

²⁹⁶ GUILLENARD, A.M.: “Las políticas de vejez en Europa”, ponencia a las *Jornadas Europeas sobre las Personas Mayores*, Alicante, septiembre de 1993.

²⁹⁷ NUÑEZ FERNANDEZ, A.B. y RIVAS VALLEJO, P.: “Propuestas”, cit., págs. 236-237.



En fin, y como conclusión: aun entendiendo “las limitaciones de los servicios,... éstas no justifican la falta de atención, sino que deben tratar de superarse para no lesionar los derechos de los colectivos mencionados, quienes, como todo ciudadano, deben poder acceder a esta prestación básica”²⁹⁸.

²⁹⁸ MARTINEZ ROMAN, M^a.A.; MIRA-PERCEBAL PASTOR, M^a.T. y REDERO BELLIDO, H.: “Sistema público de servicios sociales en España”, cit., pág. 227.