

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS POR LA  
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

**Réxime xurídico das prestacións de servizos sociais**

**Régimen jurídico de las prestaciones de servicios sociales**

**Legal status of social service benefits**

Curso Académico: 2014-2015

Oportunidad de febrero 2015

***Autor: Marco Antonio Cobo García***

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS POR LA  
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

**Réxime xurídico das prestacións de servizos sociais**

**Régimen jurídico de las prestaciones de servicios sociales**

**Legal status of social service benefits**

Curso Académico: 2014-2015

Oportunidad de febrero 2015

*Autor*

[Empty box for author signature]

**Marco Antonio Cobo García**

*Tutora*

**Andrea Juncal Garrido**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>1. UNA APROXIMACIÓN AL CUARTO PILAR DEL ESTADO DE BIENESTAR.....</b>	<b>2</b>
1.1. <i>La consolidación del carácter público de los servicios sociales.....</i>	<i>2</i>
1.2. <i>La distribución competencial.....</i>	<i>4</i>
1.2.1. <i>El papel del municipio en las prestaciones de los servicios sociales.....</i>	<i>7</i>
1.3. <i>Las leyes autonómicas de servicios sociales. En especial, la tercera generación.....</i>	<i>9</i>
1.4. <i>Una breve referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.....</i>	<i>13</i>
<b>2. LAS PRESTACIONES QUE INTEGRAN LOS SERVICIOS SOCIALES.....</b>	<b>16</b>
2.1. <i>La tipología de prestaciones.....</i>	<i>16</i>
2.1.1. <i>Prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas.....</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>Prestaciones garantizadas y no garantizadas.....</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>Prestaciones gratuitas y no gratuitas.....</i>	<i>23</i>
<b>3. LA IMPLANTACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO.....</b>	<b>26</b>
3.1. <i>Posición jurídica de la persona usuaria en los servicios sociales.....</i>	<i>26</i>
3.2. <i>El catálogo y la cartera de servicios sociales.....</i>	<i>35</i>
3.2.1. <i>Discrecionalidad administrativa y derecho subjetivo.....</i>	<i>40</i>
<b>4. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES POR PARTE DE LAS PERSONAS USUARIAS: EL COPAGO.....</b>	<b>44</b>
4.1. <i>El copago como instrumento de regresión en materia de derechos.....</i>	<i>44</i>
4.2. <i>Tasas y precios públicos: una referencia a la Sentencia 3429/2014, de 14 de octubre, del TSJ de la Comunidad de Valencia.....</i>	<i>45</i>
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>51</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
Art., Arts.	Artículo(s)
CA, CCAA	Comunidad(es) Autónoma(s)
CE	Constitución Española
Disp.	Disposición
EA, EEAA	Estatuto(s) de Autonomía
FJ	Fundamento jurídico
LAAD	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia
LPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LFSSN	Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, sobre Servicios Sociales de Navarra
LSSCant	Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria
LSSCat	Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña
LSSG	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia
LSSPV	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco
LSSIB	Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Islas Baleares
LSSAr	Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón
LSSRio	Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja
LSSC-LM	Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha
LSSCyL	Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León
LTPP	Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos
Núm.	Número
RD	Real Decreto
Risga	Renta de inclusión social de Galicia
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
STC, SSTC	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
Vol.	Volumen

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar el régimen jurídico de las prestaciones que integran los servicios sociales en España. En concreto, se pretende examinar la tercera generación de leyes autonómicas de servicios sociales, con la finalidad de, por un lado, precisar la progresiva configuración de las prestaciones sociales como derecho subjetivo y, por otro, reflejar algunas de las polémicas surgidas en el marco regulador, como son la regresividad de derechos o la participación de las personas usuarias en su financiación.

Para lograr este objetivo, he optado por estructurar el trabajo en cuatro epígrafes. En primer lugar, se realizará una aproximación al cuarto pilar del Estado de Bienestar. En segundo lugar, se describirán las diferentes prestaciones que integran los servicios sociales en las leyes autonómicas. En tercer lugar, se apuntará cómo se produce la implantación del derecho subjetivo a través de los catálogos y de las carteras de servicios sociales, así como su tutela judicial efectiva. En cuarto lugar, se analizará la financiación de los servicios sociales por parte de las personas usuarias y si el copago supone un instrumento de regresión en materia de derechos. En quinto y último lugar, se señalan una serie de conclusiones.

Finalmente, es importante anotar que el resultado de toda esta implementación de prestaciones y derechos no puede abstraerse del coyuntural escenario de recesión económica que ha provocado drásticos ajustes en los gastos e inversiones públicas, poniendo en entredicho las históricas conquistas sociales y sugiriendo, en consecuencia, un peligroso retorno a las formas de actuación de tiempos pretéritos. Y, todo ello, marcado por un aspecto fundamental que recorre todo el espacio intrínseco de los servicios sociales como es la política y su orden de prioridades.

“Recortes sí, pero con criterio constitucional...Estamos en crisis, de acuerdo, pero no sin Constitución”

LOPERENA ROTA, D., “La irreversibilidad de los derechos sociales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 9, Cizur Menor, 2012, pp. 9-14, p. 11.

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día, el acceso a una plaza escolar en el período de enseñanza obligatoria se reconoce como un verdadero derecho subjetivo. Lo mismo ocurre con la asistencia sanitaria y las pensiones de jubilación. Sin embargo, desconocemos si el acceso a una residencia de mayores o la obtención de la renta de inclusión social están asegurados a toda la ciudadanía.

En el campo de los servicios sociales, son numerosas las preguntas que nos formulamos. Las Administraciones competentes, las garantías de los derechos sociales o la financiación de estos servicios públicos son, título ejemplificativo, algunos de los debates abiertos en los últimos años.

El objetivo del presente trabajo es analizar el régimen jurídico de las prestaciones que integran los servicios sociales. Para ello, optamos por delimitar con carácter previo el cuarto pilar del Estado de Bienestar, así como examinar la tercera generación de leyes autonómicas de servicios sociales. Y todo ello, dedicando una especial atención a dos polémicas actuales: la exigibilidad de las prestaciones sociales y la implantación del copago.

La elección del título no es baladí, ya que se pretende destacar el valor intrínseco de los servicios sociales y la necesidad de una adecuada protección jurídica para el beneficio general de la comunidad, más hoy en día con la época de recesión económica en la que nos hayamos inmersos. El impacto que está teniendo la crisis económica iniciada en 2008 ha dado lugar a un aumento de la pobreza, que ligada a altos niveles de desempleo, ha conllevado a políticas públicas que pueden sugerir la reversibilidad de derechos sociales y que, en el caso de afectar a su contenido intocable y se vulneren límites jurídicos, deben ser declarados antijurídicos.

La metodología utilizada combina la lectura de monografías y otras publicaciones en la materia, con consultas y búsquedas en bases de datos de legislación y de Jurisprudencia.

Con todo, se pretende resaltar la relevancia del ámbito de estudio de los servicios sociales desde la esfera del Derecho Administrativo (quizás, no suficientemente diferenciado del sanitario o de la Seguridad Social), ante la injustificada marginalidad y el abandono de los estudios sectoriales al respecto por parte de la doctrina del derecho público español. También he elegido este tema,

debido al grado de compromiso social que todos y cada uno de nosotros debemos asumir como ciudadanos, ante las continuas situaciones de emergencia social que nos rodean.

Para ello, este alumno no pretende evadirse del papel de cronista de una realidad que las normas pretenden guiar, quizás manteniendo una perspectiva aséptica en la descripción de las normas, pero sin perder los aspectos sociales de una ciencia, el Derecho, que se califica a sí misma como social.

## **1. UNA APROXIMACIÓN AL CUARTO PILAR DEL ESTADO DE BIENESTAR**

### ***1.1. La consolidación del carácter público de los servicios sociales***

Los servicios públicos son una parcela de la actividad administrativa en constante actualización. Tal y como apunta TOLIVAR ALAS, “todo ello se lleva a cabo con mala técnica legislativa y plagios de ordenamientos comparados de realidades sociales distintas, no podemos esperar buenos frutos”<sup>1</sup>. El hecho de que la producción normativa de las leyes autonómicas de servicios sociales sea resultado de la reproducción de otras leyes ámbito estatal, o de otras realidades territoriales con otras necesidades y especificidades sociales, incluso de sectores materiales totalmente diferentes, hace que la normativa reguladora de los servicios sociales se encuentre repleta de aporías, términos adulterados y conceptos tergiversados. El resultado, después del proceso de elaboración legislativa, con los aportes de los letrados de la Administración, de los profesionales de los sectores privados o de las asociaciones del tercer sector, es un conjunto de preceptos que, después de pasar todos los filtros legislativos, se convierte en ley de servicios sociales. Lo políticamente correcto parece primar sobre lo jurídicamente idóneo y científicamente planificado.

En este sentido, a pesar de la familiaridad de la expresión servicios sociales, nos encontramos ante un auténtico galimatías terminológico (entre otros, beneficencia, asistencia social, acción social, bienestar social). El mismo nombre es empleado para designar diferentes cosas en diferentes ámbitos y, a la vez, la misma cosa recibe diferentes denominaciones. Por lo tanto, se hace necesario aclarar este escenario de incertidumbre sobre el concepto, su encaje material, así como de inseguridad tanto

---

<sup>1</sup> Véase “Inflación normativa y derechos de los ciudadanos a la prestación de servicios sociosanitarios”, CABISE´14: Congreso *Presente y futuro del Estado de Bienestar en España*, Oviedo, 5-6 junio 2014, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, pp. 117-126, p. 118.

para el ciudadano como para el jurista cuando afrontan este tipo de servicios y las consecuencias que de ellos se derivan frente a la Administración; ya sea en el ámbito administrativo como jurisdiccional.

En primer lugar, los servicios sociales quedan lejos del concepto tradicional de beneficencia. Ya el propio concepto de asistencia social superó al antiguo de beneficencia, de carácter graciable (no genera derecho a obtener la prestación) y que se concebía con un contenido prestacional restringido: se ofrecían prestaciones de mera subsistencia a quienes se encontraran en situación de indigencia total. Además, la asistencia social se configuró con carácter complementario a los espacios no atendidos por la Seguridad Social, frente al espacio amplio que atendía la beneficencia anterior al establecimiento del sistema general de la Seguridad Social.

En segundo lugar, los servicios sociales no son sinónimo de asistencia social<sup>2</sup>, limitada a la satisfacción de las necesidades primarias del individuo (situaciones de emergencia social), sino que los servicios sociales se orientan hacia un objetivo más amplio, como es un libre desarrollo de las personas y el logro de un mayor bienestar para el individuo y su plena integración social y familiar. En este sentido, ALONSO SECO y GONZALO GONZÁLEZ concluyen que “los servicios sociales presuponen una asistencia social previa, superada por el énfasis en la prevención de las causas que conducen a la marginación que realizan los servicios sociales”<sup>3</sup>.

Otro matiz diferenciador respecto a la asistencia social es el escenario normativo y organizativo sistematizado en el que se apoyan las actuaciones autonómicas encuadradas dentro de los servicios sociales. Atendiendo a VAQUER CABALLERÍA, esta idea de globalidad se deriva de las prescripciones del bloque de constitucionalidad y se plasma en algunas leyes autonómicas<sup>4</sup>, como en el art. 5.f) de la LSSCat o en el art. 4.k) de la LSSG. Este marco legal general se estructura en torno a unos principios básicos que presiden las actuaciones públicas prestacionales, entre otros, los de responsabilidad pública, universalidad, derechos y deberes de los destinatarios, normalización e integración en el entorno familiar y social, o descentralización y participación por medio de entidades asociativas [de tercer sector].

<sup>2</sup> Término utilizado por el art. 148.1.20ª de la CE.

<sup>3</sup> Véase *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 2000, p. 111.

<sup>4</sup> Este autor entiende, por un lado, que “el marco jurídico actual impone la consideración global de cualesquiera situaciones de necesidad de la persona” (fórmula utilizada en el art. 41 de la CE) y, por otro, que “la práctica totalidad de las leyes autonómicas de servicios sociales proclaman entre sus principios generales el de globalidad” (*La acción social: (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 176).

En tercer lugar, cabe rehuir de la acepción amplia de los servicios sociales (o de la acción social de la Administración) como conjunto de medidas que incluyan otros servicios públicos como la sanidad, la educación, la seguridad social, la vivienda, etc.; aunque esto no exime de su complementariedad y coordinación. Quizás la culpa de esta confusión sea que algunos de los ámbitos materiales de los servicios sociales se apoyan en muchos casos de la normativa generada para el sistema sanitario, educativo o de la Seguridad Social<sup>5</sup>. En efecto, como señala PEMÁN GAVÍN, la materia ofrece un tratamiento normativo disperso e insuficiente y adolece también de una escasa consolidación a nivel doctrinal<sup>6</sup>. Esto contrasta con la situación de los otros ámbitos prestacionales de nuestro Estado social, como el sistema educativo o sanitario, cuyo tratamiento es mucho más complejo y consolidado.

En definitiva, ALMEIDA CERREDA considera como servicios sociales “aquellas prestaciones que tienen como fin bien garantizar la dignidad de la persona, asegurando su subsistencia, autonomía y una mínima calidad de vida, o bien promover el libre desarrollo de la personalidad de los individuos dentro de la sociedad (en cuanto tales o en cuanto miembros de un determinado colectivo), removiéndolo para ello los obstáculos, derivados de sus condiciones físicas o psíquicas o de prejuicios sociales, que impidan dicho desarrollo, lo que se puede llevar a cabo, esencialmente, previniendo situaciones de riesgo de exclusión social (y, en consecuencia, fomentando la cohesión social), compensando déficits de apoyo personal, familiar o social y estimulando capacidades y actitudes de relación interpersonal e integración social”<sup>7</sup>.

## **1.2. La distribución competencial**

GARRIDO MAYOL señala que son los arts. 148, 149 y 150 de la CE, fundamentalmente, los que delimitan el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, “integrándose en el bloque normativo que permite determinar el grado de

---

<sup>5</sup> De hecho, AGUADO I CUDOLÀ señala que “la profunda descentralización que en su día realizó el constituyente a favor de las CCAA se debió probablemente a que se consideraba un aspecto secundario y marginal respecto a la Seguridad Social” (“El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), Atelier, Barcelona, 2012, pp. 47-85, p. 84).

<sup>6</sup> Véase “Prólogo”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., pp. 15-22, p. 16.

<sup>7</sup> Véase “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, (Coord. MUÑOZ MACHADO, S.), Iustel, Madrid, 2011, pp. 2701-2734, p. 2707.

descentralización política o quantum de poder reconocido a ambos entes”<sup>8</sup>. A estos efectos, distingue entre competencias exclusivas, compartidas y concurrentes.

Las competencias exclusivas son aquéllas en las que un ente (ya sea Estado o CCAA) aglutina todas las facultades posibles sobre una misma materia. Así, el art. 149.1 de la CE establece las competencias exclusivas del Estado, por ejemplo, en las materias de nacionalidad, extranjería, relaciones internacionales o administración de justicia. Por su parte, las CCAA podrán (carácter potestativo) asumir competencias en las materias del art. 148 de la CE, si bien las CCAA pueden asumir exclusivamente en sus Estatutos, competencias distintas de las enumeradas en los arts. 148 y 149. Ahora bien, ello no significa que las competencias no atribuidas expresamente al Estado, correspondan automáticamente a las CCAA, ya que “sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto”<sup>9</sup> y sobre éstas, “podrán legislar libremente”<sup>10</sup>, sin necesidad de esperar a que, sobre la misma materia, el Estado dicte la normativa básica. En caso de no hacerlo, la competencia corresponderá al Estado, en base a la cláusula residual del art. 149.3 de la CE.

En el mismo sentido, SÁNCHEZ MORÓN concreta que “en materia de competencia exclusiva, corresponde a la CA dictar toda la legislación sobre la materia –leyes y reglamentos-, de manera que el Derecho estatal solo puede ser supletorio de esa legislación, así como la totalidad de las competencias administrativas de ejecución de la legislación vigente... Es decir, el principio básico que rige las relaciones entre la legislación de uno y otra es el de competencia *ratione materiae*”<sup>11</sup>.

Las competencias compartidas surgen cuando determinadas facultades corresponden a un ente y las restantes a otro. Esto es, cuando sobre una materia, el art. 149 de la CE atribuye la legislación básica al Estado (por ejemplo, régimen estatutario del empleado público) y el desarrollo normativo y la ejecución a las CCAA. Por su parte, cuando los dos entes tienen la posibilidad de concurrir con idénticas facultades a la regulación de una materia hablamos de competencias concurrentes, es decir, ambos entes tienen títulos competenciales distintos que les habilitan para regular una misma materia (por ejemplo, sanidad y cultura).

---

<sup>8</sup> Véase *Sinopsis del artículo 149 de la CE*, 2003. Disponible en [www.congreso.es](http://www.congreso.es) (consultado: 5-12-2014).

<sup>9</sup> STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1.

<sup>10</sup> STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5.

<sup>11</sup> Véase *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008, p. 313.

Pues bien, desde el punto de vista competencial, el Estado no asume competencia exclusiva en materia de asistencia social<sup>12</sup>, si bien a pesar de no poseer competencias directas, sí se reservó una amplia estructura organizacional sobre la prescripción del apartado 3º del art. 149 de la CE<sup>13</sup>. A mayor abundamiento, en caso de conflicto, la CE sí recogió (en su art. 149.1.1) la competencia exclusiva del Estado en “la regulación de 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”.

Este planteamiento posibilitó que las CCAA asumieran en sus EEAA la competencia exclusiva en materia de asistencia social (art. 148.1.20 de la CE). Como señala VILÀ MANCEBO, “en los primeros EA se observan pocas referencias explícitas a los servicios sociales, en cambio en los nuevos [a partir de 2006] encontramos disposiciones sustantivas, relativas al derecho a los servicios sociales (...). Por otra parte reiteran y concretan la competencia exclusiva en esta materia”<sup>14</sup>.

De este modo, sirva de ejemplo de esta asunción competencial, lo previsto en el art. 166 del EA de Cataluña (reformado en 2006): la Generalitat asume la competencia exclusiva en materia de servicios sociales y establece que esta competencia incluye, en todo caso, “la regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública; la regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña; la regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de

---

<sup>12</sup> La única mención expresa que aparece en la CE sobre los servicios sociales es en su art. 50 en relación con las personas mayores: “Los poderes públicos (...) promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. A pesar de ello, con el proceso de democratización de las instituciones se produce un desarrollo importantísimo de los servicios sociales, consolidándose como un sistema público y organizado de protección social dirigido a los ciudadanos, configurado como el cuarto pilar del Estado de Bienestar. En cambio, la CE establece en sus arts. 41, 139.1 y 149.1.1, la garantía de un “régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad”; así como “los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado” y la “igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Es decir, el fenómeno de la integración y la positivización como función de los poderes públicos no se agota en procurarles la suficiencia económica (asistencia social), sino que alcanza a promover su bienestar y calidad de vida (servicios sociales).

<sup>13</sup> Además, es necesario tener en cuenta que el art. 149.1.17 de la CE reserva competencia exclusiva al Estado en la materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social”, por lo que, en principio, los servicios sociales de la Seguridad Social quedaban en la esfera estatal.

<sup>14</sup> Véase “La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales [2006-2011]: análisis comparativo”, Azarbe, *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, núm. 1, Murcia, 2012, pp. 143-155, pp. 144-145.

necesidad social; y la intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados”<sup>15</sup>. Podríamos mencionar más ejemplos, como el art. 13.22 del EA de Andalucía, donde esta CA asume las competencias exclusivas sobre asistencia y servicios sociales.

### **1.2.1. El papel del municipio en las prestaciones de los servicios sociales**

La voluntad constitucional de aproximar los servicios sociales al ámbito geográfico donde se encuentran las necesidades se deduce del meritado art. 148.1.20 de la CE. Como señala ALEMÁN BRACHO, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante) “refuerza la aproximación de los Servicios Sociales al ciudadano”, al establecer, en su art. 25.2.k), que “el municipio ejercerá competencias en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA en materia de prestación de los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social”<sup>16</sup>. Además, el art. 26.1.c) dice: “Los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar en todo caso servicios sociales”. Y, por otra parte, el art. 36 establece que “son competencias propias de la Diputación la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”. En este momento, aparecen jurídicamente los servicios sociales municipales, caracterizados por su proximidad y accesibilidad.

En 1987, surge el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales ente las Administraciones públicas, fruto del acuerdo de las CCAA, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Administración central para garantizar los derechos básicos de la ciudadanía, en igualdad de condiciones independientemente del territorio nacional al que pertenezcan. Se trata de una cooperación económica, de gestión, información y asistencia técnica de las tres Administraciones públicas competentes. De esta forma, se configuraba el modelo actual de servicios sociales municipales, cuyas prestaciones principales eran detectar y atender las necesidades sociales y gestionar la provisión directa o el acceso a otras instancias de los servicios sociales. Además, desarrollaban programas y gestionaban centros y servicios orientados a la reincorporación social o como espacio de tránsito problemáticas identificadas y singulares.

---

<sup>15</sup> Disponible en [http://www.parlament.cat/activitat/catalog/EstatutConsolidat\\_es.pdf](http://www.parlament.cat/activitat/catalog/EstatutConsolidat_es.pdf) (consultado: 27-11-2014).

<sup>16</sup> Véase “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2, Alicante, 1993, pp. 195-205, pp. 199-200.

Los nuevos EEAA otorgaron expresamente competencia en materia de servicios sociales a los municipios<sup>17</sup>. Las posibles fuentes de conflicto competencial entre la normativa estatal reservada por el art. 149.1.18 de la CE (y desarrollada en la LBRL) y los EEAA fue resuelta por el TC en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio (FJ 52): “el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64).” Como apunta ARIAS MARTÍNEZ, “de lo que se trata es de favorecer la autonomía local desde el punto de vista competencial. Los contenidos normativos básicos en materia de régimen local que hagan referencia a los servicios sociales habrán de entenderse como mínimos que, en todo caso, han de ser respetados tanto por el legislador estatuyente como por el legislador sectorial. Y ello no impide que el EA reconozca determinadas competencias propias a los municipios<sup>18</sup> [por ejemplo, la regulación del catálogo de prestaciones sociales de ámbito local]”.<sup>19</sup>

La aparición, en 2006, de la Ley de Dependencia ha provocado problemas de duplicidad de servicios y personal, pasando las instancias locales a ser meras gestoras de políticas diseñadas por el Gobierno central y en controladores de la actividad llevada a cabo por el sector privado. Y así se dispone en el art. 12: “Participación de las Entidades Locales: 1. Las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas CCAA y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye”. Pero, en la práctica, no ha sido tan sencillo y la mayoría de las CCAA trabajan para una integración adecuada de ambos sistemas.

Con el pretexto de racionalización competencial, esto es, evitar duplicidades (una Administración, una competencia), mejorar los servicios y controlar la estabilidad

---

<sup>17</sup> Sirva como ejemplo el art. 92.2.c) del EA de Andalucía y el art. 84.2.m) del EA de Cataluña. En este sentido, para conocer una completa descripción de las competencias que se asignan a los municipios, se puede ver: ALMEIDA CERREDA, M., “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, (Coord. MUÑOZ MACHADO, S.), cit.

<sup>18</sup> Véase “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, 2014, pp.373-410, p. 378.

<sup>19</sup> Véase el epígrafe 3.2 del presente trabajo.

presupuestaria, se promulga la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. ARIAS MARTÍNEZ indica que esta ley “merma la autonomía local en su vertiente competencial” otorgada, sobre todo, por la LBRL, cuestionando el encaje constitucional del hecho de que el legislador estatal altere el reparto competencial de las CCAA con los entes locales en la materia de asistencia social. Y lo hace, principalmente, transfiriendo “a las CCAA las competencias en materia de servicios sociales que previamente a través de su legislación sectorial ellas mismas habían atribuido a los municipios”<sup>20</sup>. Además, “se obvia la regla de la máxima proximidad como principio inspirador de la distribución competencial”, pues esta ley otorga la prestación del servicio “no al escalón administrativo más próximo, sino al nivel que se considere más eficiente”<sup>21</sup>.

En definitiva, como recalca ALMEIDA CERRERA, la reforma articulada a través de la Ley 27/2013, “lleva a cabo una clara y radical reducción del ámbito material, en el que se ha de atribuir facultades de intervención a los Ayuntamientos”, ya que con su entrada en vigor, el art. 25.2.e) de la LBRL, dispone que “los Municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, han de poder desarrollar funciones en la evaluación e información de situaciones de necesidad social y en la atención inmediata a personas en situación de riesgo de exclusión social”<sup>22</sup>.

### **1.3. Las leyes autonómicas de servicios sociales. En especial, la tercera generación**

El tratamiento normativo disperso y la falta de financiación caracterizaban el camino que, durante las décadas transcurridas entre 1960 y 1990, se marcaba el Estado a la hora de superar la vieja beneficencia pública en aras de un sistema de protección social que se constituía sobre los tres pilares del Estado de Bienestar (educación, asistencia sanitaria y Seguridad Social). Esto dejaba, aún, en un nivel secundario a la emergente asistencia social. En este contexto, surge la primera generación de leyes autonómicas de servicios sociales, marcada por su carácter

---

<sup>20</sup> Es necesario advertir que el Estado puede retirar a las entidades locales, exclusivamente, las competencias que él mismo les hubiera conferido dentro de su sistema, pero nunca las facultades que las CCAA les hubieran otorgado, para la implantación y desarrollo de los suyos.

<sup>21</sup> Véase “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, cit., pp. 407-408.

<sup>22</sup> Véase “La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, *La reforma del régimen local*, (Coord. CASARES MARCOS, A.B. y Dir. QUINTANA LÓPEZ, T.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 113-165, p. 129-130.

voluntarista y limitado, así como por la urgencia de asumir la competencia exclusiva habilitada por el texto constitucional y por los Estatutos. Esta necesidad provocó que todas ellas fueran redactadas siguiendo un mismo patrón, con el objetivo básico de garantizar un sistema público de servicios sociales para la ciudadanía en el ámbito de sus respectivas CCAA.

Un nuevo elenco de leyes autonómicas de segunda generación aparece a partir del año 2000 fruto del período de bonanza económica (vivido hasta su ocaso en 2008) y del nuevo sistema de financiación autonómica (finales de 2001). Otros factores coadyuvantes como el impulso del Plan Concertado para el desarrollo de los Servicios Sociales en las corporaciones locales<sup>23</sup>, la plasmación de los derechos sociales en los nuevos EEAA, los nuevos espacios asistenciales como la integración social y laboral de los inmigrantes (colectivo que emerge como principal destinatario de los servicios sociales), la modernización de la sociedad y la descentralización política. Pero, ARIAS ASTRAY et al. concluyen que “no podemos decir que las leyes [de segunda generación] hayan formulado...una nueva concepción de los Servicios Sociales”<sup>24</sup> ni efectuó una auténtica renovación conceptual.

En este escenario de reformas continuas, donde hasta el momento se dan más de trescientas leyes autonómicas de carácter social (menores, familia, víctimas de violencia de género, discapacidad, rentas mínimas, vivienda, etc.), las cuales componían una red de prestaciones y derechos –según LÓPEZ MENUDO “en los últimos treinta años pueden contarse por miles”<sup>25</sup>-, las CCAA desarrollaron el campo competencial exclusivo en servicios sociales emanado de sus respectivos EEAA.

La publicación de disposiciones legislativas en el ámbito del Estado, en las que destaca especialmente la LAAD, contribuye a evidenciar las limitaciones del actual modelo de leyes autonómicas. Como así dispone el Preámbulo de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, “efectivamente, en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia se hacen efectivos nuevos derechos subjetivos en función de situaciones de dependencia objetivables, y corresponde al sistema

---

<sup>23</sup> Sobre la importancia de este plan, véase GIL PAREJO, M., “Los inicios de la construcción del sistema público de servicios sociales desde la perspectiva del trabajo social”, *Miscelánea Comillas*, núm. 132, Madrid, 2010, pp. 185-209, pp. 201-203.

<sup>24</sup> Véase “La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de primera y segunda generación en España”, *Portularia: Revista de Trabajo Social*, vol. 4, Madrid, 2004, pp. 507-518, p. 516.

<sup>25</sup> Véase “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., pp. 29-46, p. 31.

gallego de servicios sociales que la presente ley crea, como verdadero cuarto pilar del estado de bienestar en Galicia, su desarrollo y aplicación”<sup>26</sup>.

Así, aparecen a partir del 2006 unas leyes autonómicas con vocación de mejora, más extensas y con un nivel de elaboración y precisión mayor en la materia: las leyes autonómicas de servicios sociales de tercera generación. Sin embargo, no dibujan un modelo de sistema de servicios sociales español, sino, en realidad, diecisiete sistemas de servicios sociales, con aspectos tanto conceptuales como organizativos similares, pero donde se aprecian diferencias significativas tanto en su alcance como en su concreción. A este respecto, hay autores, como GARCÉS SANAGUSTÍN, que critican esta eclosión normativa al entender que “lo que debería haber sido un sistema único y universal para todos los españoles, se ha convertido en diecisiete sistemas diferentes, lo que ha propiciado un aumento de las desigualdades territoriales”<sup>27</sup>.

A continuación, referenciamos las diecisiete leyes autonómicas de servicios sociales en vigor, con la salvedad, como ya hemos mencionado, de que son objeto de estudio de este trabajo, fundamentalmente, las surgidas a partir del año 2006.

Tabla núm. 1. Aprobación de las leyes autonómicas de servicios sociales

CCAA	1ª Generación de leyes de servicios sociales	2ª Generación de leyes de servicios sociales	3ª Generación de leyes de servicios sociales
Andalucía	Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía		
Aragón	Ley 4/1987, de 25 de marzo (derogada)		Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón <sup>28</sup>
Asturias	Ley 5/1987, de 28 de abril (derogada)	Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales	
I. Baleares	Ley 9/1989, de 11 de febrero (derogada)		Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears
Canarias	Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de		

<sup>26</sup> Por su parte, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña también justifica la necesidad de la nueva ley, después de que la LAAD haya establecido el marco general de esta política, pero en su Preámbulo quiere dejar clara su pretensión: “Dado que la Generalidad tiene competencia exclusiva en esta materia, es preciso mantener el marco catalán de referencia. Así, las prestaciones en el ámbito de la atención a la dependencia y la vida autónoma se integran en el Sistema Catalán de Servicios Sociales, que deviene en un sistema único e integral en Cataluña”.

<sup>27</sup> Véase *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, Epraxis, Sevilla, 2012, p. 68.

<sup>28</sup> Un estudio concreto de esta ley lo realiza MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “Servicios Públicos”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009*, núm. 1, Zaragoza, 2010, pp. 111-122.

	la CA de Canarias		
Cantabria	Ley 5/1992, de 25 de mayo de Acción Social (derogada)		Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales <sup>29</sup>
Castilla-La Mancha	Ley 3/1986, de 16 de abril (derogada)		Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha
Castilla y León	Ley 18/1988, de 28 de diciembre (derogada)		Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla
Cataluña	Ley 26/1985, de 27 de diciembre (derogada)		Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales <sup>30</sup>
C. Valenciana	Ley 5/1989, de 6 de julio (derogada)	Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana	
Extremadura	Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales		
Galicia	Ley 3/1987, de 27 de mayo (derogada)	Ley 4/1993, de 14 de abril (derogada)	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia <sup>31</sup>
La Rioja	Ley 2/1990, de 10 de mayo (derogada)	Ley 1/2002, de 1 de marzo (derogada)	Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja
Madrid	Ley 11/1984, de 6 de junio (derogada)	Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid	
Navarra	Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo (derogada)		Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, sobre Servicios Sociales <sup>32</sup>
País Vasco	Ley 6/1982, de 20 de mayo (derogada)	Ley 5/1996, de 18 de octubre (derogada)	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales <sup>33</sup>

<sup>29</sup> Un estudio concreto de esta ley lo realiza SANTOS-ASCARZA BACARIZA, J.L., "Análisis de la Ley de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria", *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), cit., pp. 91-104.

<sup>30</sup> Un estudio concreto de esta ley lo realiza VILÀ MANCEBO, A., "Análisis de la Ley catalana de servicios sociales de 2007", *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), cit., pp. 105-128. También se recomienda AGUADO I CUDOLÀ, V., "La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, Barcelona, 2008, pp. 196-235.

<sup>31</sup> Un estudio concreto de esta ley lo realiza CASADO PÉREZ, D., "Análisis de la tercera Ley de servicios sociales de Galicia", *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), cit., pp. 129-146.

<sup>32</sup> Un estudio concreto de esta ley lo realiza SÁNCHEZ PÉREZ, M.C., "Análisis de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra", *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), cit., pp. 51-90.

<sup>33</sup> Un estudio concreto de esta ley lo realiza la HERRERO ZÁRATE, I., "Análisis de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco", *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), cit., pp. 147-177.

Murcia	Ley 8/1985, de 9 de diciembre (derogada)	de Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia
--------	--	---

Fuente: Elaboración propia

La principal novedad de las leyes de tercera generación es garantizar el derecho de acceso a los servicios sociales, a través de la atribución del derecho subjetivo a las prestaciones, dejando pendiente su concreción, la determinación de su naturaleza y los requisitos de acceso a los correspondientes catálogos o carteras que se establezcan reglamentariamente. Y, en general, lo hacen proclamando unos principios como los de universalidad, igualdad, equidad, responsabilidad pública, atención personalizada y calidad que, en muchos casos, como veremos, son un brindis al sol al no establecer los medios y las normas para su efectividad y exigibilidad.

#### ***1.4. Una breve referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia***

En este marco normativo se produce un salto cualitativo con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAAD, en adelante). La LAAD se constituye en la norma básica del régimen jurídico de las prestaciones a nivel estatal, junto al RD 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) garantizado por la AGE y el RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAAD<sup>34</sup>.

La LAAD, según su art. 7, se basa en tres niveles de protección: “El nivel de protección mínimo establecido por la AGE en aplicación del art. 9. El nivel de protección que se acuerde entre la AGE y la Administración de cada una de las CCAA a través de los Convenios previstos en el art. 10. El nivel adicional de protección que pueda establecer cada CA”<sup>35</sup>.

Para VILÀ MANCEBO, la LAAD se refiere básicamente a los servicios sociales ya que el legislador invocó el título competencial contenido en el art. 149.1.1 CE (que habilita al Estado solo para establecer las condiciones básicas) frente a otras

<sup>34</sup> Estas normas están complementadas por otras, como así recoge ALONSO-OLEA GARCÍA, B. y MEDINA GONZÁLEZ, S., *Derecho de los servicios públicos sociales*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2012, p. 128.

<sup>35</sup> Según el art. 10 de la LAAD, los convenios son el instrumento de cooperación interadministrativa a través del cual la AGE y las CCAA “acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones” contenidas en el SAAD.

alternativas como la del art. 149.1.17 de la CE que le posibilitaría determinar la legislación básica y el régimen económico. Entre otras propuestas<sup>36</sup>, la LAAD “introduce por primera vez en los servicios sociales con carácter general el derecho subjetivo de acceso a los servicios y prestaciones económicas mínimas garantizadas”.

Por su parte, AGUADO I CUDOLÀ señala que “el impacto de esta ley suscita serias dudas sobre su compatibilidad con el orden constitucional de competencias y una posible invasión competencial”. Las CCAA tenían dos opciones: no suscribir el convenio (el Estado no financia las prestaciones) o sí hacerlo, “que comporta la conversión de competencias exclusivas autonómicas en competencias ejecutivas”<sup>37</sup>. Pero la legislación estatal no ha sido impugnada por las CCAA, que prefirieron acogerse a la financiación del Estado central. Además, la puesta en marcha del sistema por las CCAA -donde apenas participaron en su diseño-, su falta de planificación y dentro de un período de crisis económica, ha llevado a considerables retrasos en su aplicación. Algunos beneficiarios, que adquirieron el derecho a recibir ayudas, fallecieron antes de percibirlas. Otros con la ayuda reconocida, no la cobran<sup>38</sup>.

La pretendida vocación de universalidad de los servicios públicos que dicta la LAAD no se refiere a la extensión a todos los ciudadanos de las prestaciones propias de los servicios sociales, sino con la exigencia de que estos servicios lleguen a todo el territorio, aunque su implantación sea deficitaria y, en consecuencia, ineficaz desde una perspectiva exclusivamente económica. Es más, hay que tener en cuenta que sus efectos son parciales, ya que solo afecta a las personas en situación de dependencia (dejando fuera al resto de destinatarios de servicios sociales).

En efecto, uno de los principales lastres para la aplicación de la LAAD fue su carácter universal. La situación de crisis económica ha planteado la necesidad de políticas de contención del gasto público y de recorte de partidas presupuestarias

---

<sup>36</sup> Un análisis del impacto de la LAAD en los servicios sociales autonómicos lo recoge VILÀ MANCEBO, A., “La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales [2006-2011]: análisis comparativo”, *Azarbe, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, cit., p. 146.

<sup>37</sup> Véase “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 54.

<sup>38</sup> Un total de 305.941 personas se encontraban a 1-1-2012 en el llamado 'limbo de la dependencia' en España, ya que la Administración les había reconocido su derecho a recibir una prestación o servicio por su condición de dependientes pero no percibían ninguna ayuda. Así se desprende de la estadística oficial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia actualizada a 30-4-2014, según el cual a esta fecha se ha situado en 184.319 personas.

como, por ejemplo, la introducción del copago<sup>39</sup>, el establecimiento de un régimen de incompatibilidades en relación a la percepción de distintas prestaciones públicas<sup>40</sup>, o con el RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Asimismo, en 2012, se han producido reformas en la LAAD, aplazando la incorporación al sistema de los dependientes moderados (Grado I), a través del RD Ley 20/2011, de 30 de diciembre (Disp. Final 14<sup>a</sup>). Este proceso ha continuado en las sucesivas leyes de presupuestos que han limitado la financiación del SAAD, así como en general la materia de servicios sociales, llegando incluso a desaparecer ciertas partidas.

Otro lastre de la LAAD es el otorgar carácter preferente a las prestaciones de servicios, reservando la excepcionalidad a las ayudas económicas<sup>41</sup>. Esto contradice con la falta de financiación de los servicios sociales, justo en la situación de máxima decadencia presupuestaria. Sin embargo, frente a los costes más elevados que comportan las prestaciones de servicios, la prestación económica sale más barata y puede tener mayores réditos electorales; sobre todo, si pensamos en las redes clientelares que las prestaciones dinerarias conllevan.

En suma, la regulación de los servicios sociales se apoya en la existencia de una competencia exclusiva autonómica, que es preciso relacionar desde la integración, y no el conflicto, con otras competencias estatales (como las de seguridad social, la atención a la dependencia y la protección al desempleo) con un objetivo común: implantar un sistema global y relacionado de protección social.

## **2. LAS PRESTACIONES QUE INTEGRAN LOS SERVICIOS SOCIALES**

### ***2.1. La tipología de prestaciones***

En España no existe una regulación general de las prestaciones sociales y, por ello, depende de las legislaciones autonómicas determinar su contenido. De esta forma, se acostumbra a incluir un catálogo de prestaciones cuyo desarrollo y concreción se prevé a nivel reglamentario a través de la cartera de servicios.

---

<sup>39</sup> En efecto, el copago se introdujo a raíz del art. 13.2 del RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAAD.

<sup>40</sup> Véase el art. 14 del RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la LAAD.

<sup>41</sup> Según el art. 14.2 de la LAAD: “Los servicios del Catálogo del art. 15 [los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia] tendrán carácter prioritario”.

Sin embargo, en 2013, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad configura como marco común el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales<sup>42</sup>, que reúne aquellas prestaciones y servicios a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio español, distinguiendo las prestaciones de servicios y las prestaciones económicas. Como veremos a continuación, el criterio de clasificación de las prestaciones marcado por este catálogo no coincide con la tipología propuesta por gran parte de las leyes autonómicas de tercera generación.

Las leyes autonómicas de servicios sociales clasifican las prestaciones en función de la forma y contenido de la actividad en sí (carácter objetivo)<sup>43</sup>, su naturaleza jurídica y su financiación. Atendiendo al primer criterio, se distinguen las prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas. En base al segundo criterio, hablamos de prestaciones garantizadas y no garantizadas. Y, finalmente, según el tercer criterio se diferencian las prestaciones gratuitas y no gratuitas. A continuación exponemos una definición de cada tipo de prestación y mencionamos algunos ejemplos de cada una de ellas.

### **2.1.1. Prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas**

A pesar de que las prestaciones sociales cuentan con unas características comunes<sup>44</sup>, en las leyes autonómicas de servicios sociales de tercera generación y favorecidas por su naturaleza evolutiva y dinámica, podemos agrupar las leyes autonómicas en tres clasificaciones, en función de la terminología empleada para designar las prestaciones:

a) Clasificación bipartita: las leyes de servicios sociales de Cantabria, Galicia<sup>45</sup> y La Rioja las clasifica en prestaciones de servicios y prestaciones económicas -criterio

---

<sup>42</sup> Fue aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero de 2013.

<sup>43</sup> No obstante, cabe también combinarse con otros de carácter subjetivo, esto es, referido a los sujetos que intervienen en la relación prestacional: por razón del sujeto prestador y su ámbito territorial de competencia o por razón de los usuarios: servicios comunitarios o generales (dirigidos a la persona y a los grupos en que se integra en general) y especializados (dirigidos a colectivos requeridos de un tratamiento diferenciado como discapacitados, inmigrantes, minorías étnicas, víctimas de la violencia de género, etc.)

<sup>44</sup> Respecto a las características comunes de las prestaciones, véase AGUADO I CUDOLÀ, V., "El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales", *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 68.

<sup>45</sup> En el caso de Galicia, hay autores como CASADO PÉREZ que apuestan por otra clase de prestación diferenciada: las intervenciones o servicios de carácter técnico-profesional -recogida en el art. 19 de la LSSG- (véase *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, cit., p. 138). Pero, a mi juicio, debido a su naturaleza material, se enmarcaría en las prestaciones técnicas o de servicio.

seguido por la LAAD<sup>46</sup> y, posteriormente, por el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales-.

b) Clasificación tripartita: es la más generalizada a nivel autonómico. Así, las leyes del País Vasco, de las Islas Baleares y de Castilla-La Mancha las clasifican en prestaciones técnicas, económicas y tecnológicas. La ley de Castilla y León las divide en prestaciones de servicio, económicas y materiales. Y, por último, las leyes de Cataluña y de Aragón las organiza en prestaciones de servicio, económicas y tecnológicas.

c) Clasificación cuatripartita: la ley de Navarra las ordena en prestaciones técnicas, económicas, materiales y mixtas, definiendo estas últimas del siguiente modo: “las resultantes de la combinación, con fines complementarios, de prestaciones técnicas con prestaciones económicas o materiales”<sup>47</sup>.

En función del contenido de las prestaciones<sup>48</sup> podemos englobarlas en tres categorías:

a) Las prestaciones técnicas son las prestaciones de carácter técnico-profesionales. Engloban todas aquellas actividades, servicios e intervenciones de los equipos profesionales dirigidos a la persona, familia o unidad convivencia, así como a los grupos y a las comunidades para su bienestar y calidad de vida. Éstas presentan una dimensión relacional, de acompañamiento y son llevadas a cabo con la participación de las personas usuarias<sup>49</sup>. También reciben la denominación de prestaciones de servicios<sup>50</sup>.

A título ejemplificativo, son prestaciones técnicas: la elaboración de un itinerario individualizado de atención; las ayudas a domicilio, manutención, acompañamiento social en centros de día asistenciales, centros de día ocupacionales y centros de

<sup>46</sup> Sobre las prestaciones de dependencia, incluidas en la LAAD, se recomienda la lectura de ALONSO-OLEA GARCÍA, B. y MEDINA GONZÁLEZ, S., *Derecho de los servicios públicos sociales*, cit., pp. 133-138.

<sup>47</sup> Véase art. 14 de la LSSPV. Si bien es cierto que esta línea de conexión implícita entre prestaciones subyace en prácticamente todas las leyes autonómicas de servicios sociales para la consecución de los objetivos que les son propios, como el art. 23 de la LSSCat, el art. 17 de la LSSPV, el art. 23 de la LSSIB, el art. 38 de la LSSAr, el art. 33.3.c) de la LSSC-LM o el art. 14.5 de la LSSCyL.

<sup>48</sup> Las leyes autonómicas con un mayor detalle prestacional son las de Cataluña, País Vasco y Aragón, sirviendo en muchos casos de referencia para el resto de leyes.

<sup>49</sup> Véase el art. 15 de la LSSPV, el art. 21 de la LSSIB, el art. 33.3.a) de la LSSC-LM.

<sup>50</sup> Véase el art. 14.2 de la LSSCyL, el art. 21 de la LSSCat, el art. 36 de la LSSAr, el art. 25.2.a) de la LSSCant y el art. 21 de la LSSRio.

noche; servicio de intervención, mediación y apoyo familiar; servicio de intervención y protección jurídica y social de menores; prestaciones por alojamiento temporal en casas de acogida, centros residenciales, centros para personas con discapacidad y para mujeres víctimas de la violencia de género o del maltrato doméstico; o el servicio de prevención e inclusión social, dirigido sobre todo a personas sin hogar y colectivos de minorías étnicas.

b) Las prestaciones económicas son las aportaciones dinerarias, periódicas o de pago único, para atender situaciones transitorias de necesidad en que se hallan las personas que no disponen de recursos económicos suficientes para afrontarlas y que no están en condiciones de conseguirlos de otras fuentes<sup>51</sup>.

Estas entregas económicas están orientadas bien para facilitar la integración social y la promoción de la autonomía, garantizando la cobertura de las necesidades derivadas de su situación de dependencia o desprotección, emergencia o urgencia social, o, como reza el art. 21 de la LSSG para “garantizar mínimos de subsistencia”. Asimismo, pueden estar destinadas a compensar el apoyo social informal de las personas familiares cuidadoras. Incluso, el art. 16.2.d) de la LSSPV recoge la posibilidad de que estas disposiciones económicas cubran las “prestaciones individuales vinculadas a servicios personales, destinadas a facilitar el acceso, fuera del Sistema Vasco de Servicios Sociales, a una prestación o servicio de características similares a aquella prestación o servicio” del catálogo vasco pero que, temporalmente, éste no puede ofrecer cobertura.

Podemos citar, como ejemplos de prestaciones económicas la renta social básica, prestación económica de emergencia y necesidad social, ayuda económica a particulares para el fomento del acogimiento familiar, cheques-servicio, ayudas complementarias de pensiones no contributivas, prestación económica complementaria de la prestación por hijo a cargo, libranza para cuidados en el entorno familiar (o no profesional) de personas en situación de dependencia, libranza para cuidados en el entorno familiar de menores de tres años con grave discapacidad, prestaciones dirigidas a mujeres víctimas de violencia de género, prestación económica de asistencia personalizada, prestación económica a personas o familias acogedoras de personas menos de edad, prestación económica a jóvenes extutelados, prestación económica para la promoción de la vida autónoma.

---

<sup>51</sup> Así se recogen en las leyes del País Vasco (art. 16), Cataluña (art. 22), Islas Baleares (art. 22), Castilla-La Mancha (art. 33.3.b), Navarra (art. 12), Castilla-León (art. 14.3), Aragón (art. 37), Cantabria (art. 25.2.b) y Galicia (art. 21).

VAQUER CABALLERÍA ha realizado un análisis de las ventajas y de los inconvenientes de esta actividad prestacional. Como ventajas propone la reducción de los costes de la gestión, la mayor autonomía de la persona beneficiaria que en la prestación de servicios o el comprometer menos recursos (menos personal y menos bienes precisan ser afectados) y diluir la responsabilidad del gestor sobre los resultados (tanto la social, que se mide por la calidad del servicio o el grado de satisfacción de su usuario, como la jurídica, la patrimonial o penal pueden derivarse de la prestación de servicio). Como inconvenientes de la prestación dineraria apuntar la pérdida de control del destino que la persona beneficiaria da a los fondos públicos y el riesgo de menor eficacia en la consecución de los fines de solidaridad perseguidos (recordemos que la eficiencia no es minimización de costes, sino consecución de objetivos a coste mínimo). Por todo ello, este autor concluye que la prestación económica debe considerarse como complementaria de las prestaciones de servicio, antes que sustitutiva<sup>52</sup>.

c) Las prestaciones tecnológicas son las que, por medio de un producto, instrumento, equipamiento o ayudas técnicas se destinan a prevenir, aliviar o a eliminar las limitaciones en la autonomía y la integración social de las personas usuarias y de las personas cuidadoras; facilitándoles el acceso al entorno en el que viven y promoviendo que continúen en su lugar habitual de residencia. Unos ejemplos de este tipo de prestaciones son los soportes para la prestación del servicio de teleasistencia domiciliaria, las cuales permiten conocer con inmediatez el estado de la persona usuaria y sus situaciones de inseguridad, soledad o aislamiento; o también, las ayudas técnicas para la movilidad y el transporte. Asimismo, reciben la denominación de materiales, al entender que se trataría de recursos no económicos de apoyo, complemento o soporte de las prestaciones técnicas<sup>53</sup>.

Igualmente estarían incluidas entre las prestaciones tecnológicas aquellas adaptaciones en el medio físico orientadas a mejorar la autonomía personal o a favorecer la inserción social, así como la eliminación de barreras para la accesibilidad en el lugar habitual de residencia de las personas usuarias. Se trataría de ayudas para la adaptación de viviendas para personas con discapacidad, como el diseño y la ejecución de obras (cuartos de aseo personal, ascensores, etc.) que, como estipula el art. 38 de la LSSAr, favorecerían la accesibilidad universal.

---

<sup>52</sup> Véase *La acción social: (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, cit., p. 174.

<sup>53</sup> Véase el art. 13 de la LFSSN y el art. 14.4 de la LSSCyL.

Una consideración especial merece la previsión del art. 17 de la LSSPV pues dentro de las prestaciones tecnológicas distingue las ayudas técnicas recuperables, como aquellas reutilizables por vía del préstamo o cesión temporal (donde el coste mayor es el transporte del elemento), y las ayudas técnicas no recuperables, que son intransferibles y benefician a una única persona demandante (o, excepcionalmente, a varios simultáneamente), por medio de la concesión de ayudas económicas para su adquisición.

En cambio, hay leyes autonómicas que ni las considera individualmente, incluyéndolas dentro de las prestaciones económicas (como en el art. 25.2.b de la LSSCant y en el art. 22 de la LSSRio), en tanto que hay casos en los que no se puede prestar el servicio de adaptaciones en el medio físico, por lo que tendría que garantizarse la situación protegida a través de ayudas económicas.

### **2.1.2. Prestaciones garantizadas y no garantizadas**

Para PONCE SOLÉ, “la CE establece derechos sociales jurídicamente exigibles”<sup>54</sup> que son auténticos derechos subjetivos (como el derecho a la educación del art. 27 CE), que generan obligaciones de medios (favorecer medidas para el derecho a la vivienda), no de resultados (que todos tengamos una vivienda), y que no se distinguen tanto de otros derechos civiles y políticos contenidos en la CE, los cuales, en ocasiones, exigen un comportamiento público intervencionista en su garantía.

El Estado social de Derecho impone una legitimidad no exclusivamente legal o jurídica, sino también de resultados, no tratándose tan solo de proclamar el derecho subjetivo, sino de explicitar y clarificar las concretas prestaciones que quedan genéricamente reconocidas a través de un proceso de colaboración entre la ley y el reglamento para la determinación progresiva del contenido de las prestaciones sociales<sup>55</sup>. Este desarrollo permite explicitar las concretas prestaciones que quedan garantizadas, las cuales se configuran como derechos subjetivos de acuerdo con lo establecido por la cartera de servicios sociales y que debe incluir, al menos, los requisitos de acceso, la necesidad de una valoración profesional previa y de una prueba objetiva que acredite su necesidad. También explicita las prestaciones no garantizadas, que también habrá que estar a lo establecido en la cartera de servicios

---

<sup>54</sup> Véase *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid, 2013, p. 30-36.

<sup>55</sup> Véase PEMÁN GAVÍN, J.M., *Asistencia sanitaria y Sistema Nacional de Salud. Estudios jurídicos*, Comares, Granada, 2005, pp.83-91 y 235-239.

sociales, pero, esta vez, sujetas a los créditos presupuestarios asignados en cada momento y, como así se dispone en el art. 24.3 de la LSSCat o el art. 26.5 de la LSSCant “la aplicación de principios objetivos de prelación y concurrencia”.

El matiz no es menor ya que, como formula el art. 48 de la LFSSN, “el objetivo es asegurar el derecho subjetivo de la ciudadanía y, en el caso de que los créditos presupuestarios resultaran insuficientes para la financiación de dichas prestaciones garantizadas, deberá procederse a su ampliación”. En definitiva, créditos ampliables para las prestaciones garantizadas y créditos residuales para las prestaciones no garantizadas.

En efecto, en función de la naturaleza jurídica, hay leyes de servicios sociales que se refieren, explícitamente, a la naturaleza de derecho subjetivo de las prestaciones garantizadas<sup>56</sup>. Mientras, otras leyes las denominan esenciales<sup>57</sup>, configurándolas como un derecho exigible<sup>58</sup>.

Así, tomando como ejemplo el Decreto 151/2008, de 29 de julio, de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009, son prestaciones garantizadas, entre otras: las prestaciones de servicios básico de atención social, los servicios de atención domiciliaria, el servicio de acogimiento residencial de urgencia, el servicio de comedor social y el servicio del Teléfono de la Infancia. También, las prestaciones económicas de derecho subjetivo como la prestación para jóvenes extutelados/as, la pensión no contributiva por jubilación y por invalidez, las ayudas asistenciales de protección a cónyuges supervivientes, la prestación para el acogimiento de una persona menor de edad tutelada, la prestación económica de carácter universal por niño/a a cargo, la renta mínima de inserción y la prestación para atender las necesidades básicas. Asimismo, tanto la prestación económica vinculada al servicio para personas en situación de dependencia, como la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores/as no profesionales, son prestaciones garantizadas para las personas en situación de dependencia, en aplicación de la disposición adicional quinta de la LSSCat.

---

<sup>56</sup> Los arts. 11 y 12 de la LFSSN, el art. 26 de la LSSCant, el art. 24 de la LSSCat, el art. 24.4 de la LSSIB y el art. 34.3 de la LSSC-LM.

<sup>57</sup> El art. 6.2 de la LSSG, el art. 32.3 de la LSSAr y el art. 19 de la LSSCyL.

<sup>58</sup> El art. 19 de la LFSSN, Anexo de la LSSCat, art. 4.c) de la LSSG y en el Preámbulo de la LSSIB.

Las demás prestaciones serán no garantizadas, refiriéndose a ellas como prestaciones normalizadoras<sup>59</sup>, prestaciones de acceso condicionado<sup>60</sup>, prestaciones complementarias<sup>61</sup> o prestaciones no esenciales<sup>62</sup>.

Siguiendo el contenido de la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009 de Cataluña, son ejemplos de prestaciones no garantizadas (y, por tanto, sujetas a créditos presupuestarios disponibles) las prestaciones económicas de derecho de concurrencia como las prestaciones económicas de carácter social para trabajadores/as del mar; la ayuda por parto, adopción o acogimiento múltiple, sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar; la ayuda por adopción internacional; y prestaciones económicas de urgencia social. También, las prestaciones tecnológicas como las ayudas para la movilidad y el transporte, las ayudas para la autonomía personal y la comunicación, las ayudas para la supresión de barreras arquitectónicas y de barreras en la comunicación y las ayudas para la adaptación de viviendas para personas con discapacidad. Finalmente, hay prestaciones de servicios no garantizadas como el servicio de piso asistido para jóvenes mayores de 18 años, el servicio de residencia o pisos para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral, el servicio de acompañamiento especializado a jóvenes tutelados/as y extutelados/as, el servicio de apoyo a la adopción internacional y el servicio de atención integral a las personas mayores en el ámbito rural.

Finalmente, es necesario advertir que hay leyes que no distinguen entre prestaciones garantizadas y no garantizadas, como la LSSRio y la LSSPV<sup>63</sup>. De hecho, la LSSPV considera, con carácter general, todas las prestaciones como garantizadas y cabe señalar en cualquier caso que, seis años después de la

---

<sup>59</sup> El art. 18.2 de la LSSG.

<sup>60</sup> El art. 34.3 de la LSSC-LM.

<sup>61</sup> El art. 32.3 de la LSSAr.

<sup>62</sup> El art. 20 de la LSSCyL.

<sup>63</sup> En el art. 14.5 de la LSSPV se distingue entre prestaciones propias y no propias (o ajenas): "Los servicios incluidos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales podrán articular, junto con las prestaciones propias del sistema, prestaciones propias de otros sistemas o de otras políticas públicas de atención así como prestaciones complementarias de transporte, alojamiento, manutención, lavandería y limpieza, u otras prestaciones complementarias que pudieran determinarse reglamentariamente, debiendo orientarse siempre el servicio fundamentalmente al logro de los objetivos propios del Sistema Vasco de Servicios Sociales". En relación con el art. 46.4 "... el Gobierno Vasco delimitará, en el marco de la cartera regulada en el art. 23, aquellas prestaciones que deban considerarse propias del ámbito de los servicios sociales, tanto cuando se presten en el marco de un servicio social como cuando se presten en el marco de un servicio de naturaleza sanitaria".

aprobación de esta ley, no se ha desarrollado el marco normativo que debería concretar la universalización de los servicios sociales.

### 2.1.3. Prestaciones gratuitas y no gratuitas

La idea original de las leyes de primera y segunda generación era abandonar el principio asistencialista (para acceder a los servicios se ha de demostrar la falta de recursos) e imponer como objetivo la gratuidad de los servicios básicos para todo ciudadano que tenga una necesidad; aunque de forma excepcional se pueda exigir una participación en el pago del servicio a determinados usuarios con rentas propias o familiares altas. Posteriormente, algunos EEAA, como la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del EA de Cataluña reconocía, en su art. 42.5, como principio rector la gratuidad de los servicios sociales básicos, correspondiendo a la ley y, por desarrollo, a las carteras de servicios sociales, determinar cuáles son las prestaciones y servicios que comprenden; los cuales no deberían admitir fórmulas como el copago. Según AGUADO I CUDOLÀ, lo que hace el Estatuto al establecer el carácter gratuito de las prestaciones “no lo realiza de forma meramente programática, sino que tiene un contenido que es vinculante y despliega toda su fuerza jurídica una vez ha sido desarrollado por una norma con rango de ley”<sup>64</sup>.

La viabilidad de los servicios sociales como servicios públicos viene dada por una financiación adecuada que garantiza su prestación<sup>65</sup>. Sin ella, la calidad de las prestaciones queda gravemente limitada y condicionada. La búsqueda de líneas de financiación ha llevado a plantear el tema del copago<sup>66</sup>. En Cataluña, por ejemplo, pese al precepto estatutario, en el Preámbulo de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales se dispone que “deben garantizar la calidad del servicio y la gratuidad de los servicios sociales que las leyes determinen como básicos”; sin embargo, en su art. 62.1 establece que los servicios sociales básicos “deben tender a la gratuidad, pero que el usuario puede tener que copagar la financiación de la teleasistencia y de los servicios de ayuda a domicilio”<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Véase “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 58.

<sup>65</sup> En SSTC 65/1987, 65/1990 y 128/2009 (a propósito del art. 41 CE), el máximo tribunal señala que el legislador debe regular el nivel y las condiciones de las prestaciones a efectuar, modificándolas para adaptarlas a las necesidades del momento, siempre en atención a las circunstancias económicas y las disponibilidades del momento que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia del derecho.

<sup>66</sup> O repago, más bien, pues el usuario abona además de mediante el sistema tributario, un segundo pago finalista vinculado concretamente a ciertas prestaciones.

<sup>67</sup> Del mismo modo, en Cataluña, la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011, aprobada por el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, deja en manos de la normativa específica la financiación de servicios

Las leyes autonómicas de tercera generación establecen la obligación de las Administraciones públicas de aportar los recursos necesarios para asegurar los derechos reconocidos mediante las consignaciones presupuestarias necesarias y otorgan el carácter de ampliables a los créditos presupuestarios destinados a la financiación de las prestaciones garantizadas de derecho subjetivo.

El desarrollo de las diversas fuentes de financiación es una tarea que desborda el objetivo de este trabajo, por lo que me limito a apuntar una serie de consideraciones relativas a esta cuestión respecto a las previsiones de las leyes autonómicas sobre la contribución de las personas usuarias en la financiación de servicios sociales.

En primer lugar, distinguen entre las prestaciones gratuitas y las no gratuitas, obligando a la administración titular a concretar el importe del módulo social y la participación económica del usuario en las no gratuitas; con el fin de asegurar la sostenibilidad del sistema. Las prestaciones gratuitas serán aquellas en las que las personas usuarias (que reúnan los requisitos de acceso aplicables a cada caso) no tengan que participar en su financiación, mientras las no gratuitas serán las que queden sujetas a la participación económica de las personas usuarias en su coste (o copago). Así, definimos el copago como la cuota que paga el usuario como contraprestación del disfrute de una prestación pública. Para ello, remiten su determinación a las carteras de servicios sociales, donde se distinguirá qué tipo de prestaciones del sistema público correspondiente podrán conllevar copago por parte de las personas usuarias<sup>68</sup>.

En segundo lugar, se concreta que la participación de la persona usuaria en la financiación de los servicios sociales se fundamentará en los principios de equidad, universalidad, solidaridad, redistribución, proporcionalidad, complementariedad y progresividad<sup>69</sup>. En cualquier caso, no debe excluirse a nadie del acceso o disfrute de las prestaciones garantizadas por falta de recursos económicos y tampoco debe condicionarse la calidad del servicio o la prioridad o urgencia de la atención a la

---

sociales básicos como la teleasistencia o la ayuda domiciliaria. También la Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón hace esta excepción en su art. 75.1: "Las Administraciones públicas deben garantizar el acceso universal a los servicios sociales generales, sin perjuicio de que las personas usuarias participen en la financiación de la teleasistencia y de los servicios de ayuda a domicilio".

<sup>68</sup> Véanse el art. 53.1 de la LFSSN, el art. 57 de la LSSPV, el art. 74 de la LSSIB, el art. 76.2 de la LSSAr, el art. 23 de la LSSRio, el art. 67.1 de la LSSC-LM y el art. 111 de la LSSCyL.

<sup>69</sup> Véanse el art. 51.1 de la LSSCant, el art. 67.2 de la LSSCat, los arts. 18.4 y 56 de la LSSG, el art. 57 de la LSSPV, el art. 74 de la LSSIB, el art. 76.1 de la LSSAr, el art. 48.2 de la LSSRio, el art. 67.1 de la LSSC-LM y el art. 111.1 de la LSSCyL.

participación económica del ciudadano<sup>70</sup>. En este sentido, la LSSG y la LSSPV exigen la disposición “en cualquier caso, de un mínimo vital de libre disposición para las personas usuarias” y si sus recursos fueran iguales o inferiores a esta cantidad, la prestación será gratuita.

Las leyes autonómicas señalan diferentes criterios para determinar la participación de los usuarios: la naturaleza del servicio, el coste de referencia, la capacidad económica del usuario (especialmente su nivel de renta), los diferentes grados de utilización posibles por parte de las personas usuarias y el sector de población a quien se dirige la prestación. Se permite prever un sistema de bonificaciones o deducciones (incluso, exenciones, como el art. 57.7 de la LSSPV) con el fin de atender a situaciones de insuficiencia de recursos, teniendo en cuenta sus cargas familiares (como por ejemplo, mediante la aplicación compensatoria en origen de las pensiones económicas públicas de las que pudiera ser beneficiario).

Esta aportación económica se realizaría mediante la fijación, por parte de la administración, de los precios públicos (o tasas, como la previsión vasca del art. 57.3 o el art. 48.2 de la LSSRio) que las personas usuarias estarán obligadas al pago de aquellos servicios que conlleven participación en su coste (también, en el art. 50.4 de la LSSCant y el art. 56.1 de la LSSG). Hay leyes autonómicas que habilitan, reglamentariamente, el establecimiento de fórmulas alternativas de financiación de personas usuarias con recursos insuficientes para el pago ordinario de los precios públicos pero que dispongan de un patrimonio personal que se pueda afectar al pago (como el art. 56.4 de la LSSG). Otras, como la LSSPV, en su art. 57.4.a), establecen que “en todo caso, quedará excluida de la valoración [de su nivel de recursos económicos] la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual, salvo en el caso de una vivienda de valor excepcional”. Por su parte, la LSSC-LM, en su art. 67.5, va más allá al establecer que “la Junta de Comunidades podrá utilizar cualquier modalidad contractual que derive la obligación del pago de la aportación que, en su caso, corresponda a las personas usuarias, con cargo a sus bienes que puedan ser objeto de donación, venta o herencia, de acuerdo con la legislación vigente”. En base a estas consideraciones, parece que las leyes autonómicas de tercera generación, salvo excepciones en los casos vasco y cántabro, reducen o excluyen de las obligaciones del copago a los familiares de las personas usuarias<sup>71</sup>.

<sup>70</sup> Véanse el art. 67.4 de la LSSCat, el art. 56.5 de la LSSG, el art. 25.2 de la LSSIB, el art. 76.4 de la LSSAr, el art. 67.4 de la LSSC-LM y el art. 111.6 de la LSSCyL.

<sup>71</sup> Para conocer las excepciones meritadas, véase VILÀ MANCEBO, A. “La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales [2006-2011]: análisis comparativo”, *Azarbe, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, cit., p. 153.

Finalmente, las leyes autonómicas exigen que la calidad del servicio prestado no pueda ser determinada, en ningún caso, en función de la participación de las personas usuarias en el coste del mismo<sup>72</sup>. Especial consideración a este respecto es lo que recoge AGUADO I CUDOLÀ al estudiar la LSSCat: “la fijación de estándares de calidad, a través de reglamentos y cartas de servicios, resulta necesaria para concretar su exigibilidad frente a las Administraciones”, pero “la calidad no se alcanza simplemente con la fijación de estándares, sino que... resulta necesario articular adecuadamente los mecanismos de control en los que la inspección administrativa como potestad adquiera un papel de centralidad”<sup>73</sup>.

### **3. LA IMPLANTACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO**

#### ***3.1. Posición jurídica de la persona usuaria en los servicios sociales***

Inicialmente, los derechos de las personas usuarias frente a la administración que les ofrece este tipo de prestaciones se ha enmarcado en las relaciones especiales de sujeción, sobre la base de asegurar el buen funcionamiento del servicio a través del contacto próximo o la inserción en la organización administrativa, la dependencia y la existencia de potestades de la administración sobre los individuos cobijados en este concepto. Pero el simple hecho de convertirse en usuarios de un servicio público no conlleva, necesariamente, la existencia de una relación especial de sujeción, sino que se daría únicamente cuando la prestación de un servicio público exige el internamiento continuado del usuario en un establecimiento público<sup>74</sup>. En efecto, en las leyes de primera y segunda generación, señalan TORNOS MAS y GALÁN GALÁN, “el acceso a las prestaciones no se configuraba por lo general como un verdadero derecho subjetivo, sino como un interés legítimo<sup>75</sup> que da derecho a solicitar la prestación y a obtener una respuesta razonada sobre el cómo y el cuándo de la misma, siendo el criterio de la no disponibilidad de medios económicos suficientes un argumento bastante para denegar

---

<sup>72</sup> Véanse, entre otros, el art. 57.12 de la LSSPV, el art. 76.4 de la LSSAr, el art. 67.4 de la LSSC-LM y el art. 111.6 de la LSSCyL.

<sup>73</sup> Véase “La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, cit., p. 208.

<sup>74</sup> Por ejemplo, en el caso de la atención residencial, la atención continuada de la prestación, en período diurno o nocturno.

<sup>75</sup> A diferencia de lo que ocurre con el derecho subjetivo, en el interés legítimo no está garantizada la satisfacción de la pretensión del titular. Esta satisfacción es solo eventual y mediata (porque puede resultar de que existan varios interesados entre los que habrá de escogerse por un procedimiento competitivo o en función de la discrecionalidad otorgada por la norma al decisor). En este sentido, para la distinción conceptual entre derecho subjetivo e interés legítimo se recomienda GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 525-542.

lo que se pide. Diversa es la situación una vez obtenido el derecho al ingreso en un centro de atención, en cuyo caso sí que existen unos derechos previamente establecidos sobre el trato que debe recibirse”<sup>76</sup>.

Esta tradicional posición jurídica del usuario en los servicios sociales se ha superado con la implantación del derecho subjetivo en el panorama normativo relativo a los servicios sociales, que se debe a la aprobación de la LAAD. En su Exposición de Motivos proclama que “configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano” y en el art. 1 establece que “tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”.

Para definir derecho subjetivo, PONCE SOLÉ acude a dos definiciones clásicas elaboradas por la doctrina civilista<sup>77</sup>. Así, “CASTÁN lo considera un poder reconocido a la persona por el ordenamiento jurídico con significado unitario e independiente, y quedando al arbitrio de ella la posibilidad de su ejercicio y defensa mientras que DE CASTRO lo define como una determinada situación de poder concreto concedida sobre cierta realidad social a una persona (como miembro activo de la comunidad jurídica) y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y defensa”<sup>78</sup>.

Primordial es reconocer cuándo nace un derecho subjetivo. El TC ha sido, en sus Sentencias 247/2007 (de 12 de diciembre, FJ 15)<sup>79</sup> y 31/2010 (de 28 de junio, FJ

---

<sup>76</sup> Véase *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación de servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, p. 17.

<sup>77</sup> Véase *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, cit., p. 33.

<sup>78</sup> La noción de derecho subjetivo no ha estado exenta de duros cuestionamientos. Entre los autores que han llegado a negar su existencia están Leon Duguit, Hans Kelsen, Augusto Thon, Félix Cohen, François Géný y Alf Ross. Otros, aceptan su existencia, pero con diferente criterio en su contenido: la teoría de la voluntad de Federico Carlos de Savigny, la teoría del interés de Rudolf von Ihering o la teoría ecléctica de Ernst I. Bekker, León Michaud y Jorge Jellinek. Por su parte, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ definen el derecho subjetivo como “un poder a favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición”; noción construida en el ámbito del Derecho privado, pero que es enteramente aplicable en el Derecho Administrativo, tanto respecto del Estado como de los particulares (*Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 2ª edición, Cívitas, Madrid, 1982, p. 17). Para una visión de este debate se recomienda AGUDO GONZÁLEZ, J., “Evolución y negación del derecho subjetivo”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 5, Bogotá, 2011, pp. 9-42.

<sup>79</sup> Así se dispone en su FJ 15: “En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la CA, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues solo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al

14)<sup>80</sup>, quien determina que el derecho subjetivo nace cuando las leyes establecen su régimen jurídico; solo entonces son justiciables, no cuando solo se proclama; esto es, no basta un principio rector o mandato del legislador habitual en los EEAA.

En las leyes autonómicas existe cierta desigualdad cualitativa en cuanto a la naturaleza que atribuyen a las prestaciones sociales que regulan. En unos casos esas prestaciones están establecidas como derechos subjetivos y en otros no. Ya dentro del ámbito de las prestaciones reconocidas como derechos subjetivos, también existen desigualdades desde el punto de vista de la firmeza –o de la precariedad- de esos derechos. En unos casos se presentan como derechos subjetivos plenos e incondicionados (garantizados) y, en otros, como derechos debilitados *ab initio* solo existentes en función de los recursos disponibles (no garantizados). Frente al carácter del derecho subjetivo de las prestaciones garantizadas, cuando la concesión de la prestación está limitada por las disponibilidades presupuestarias y se somete a concurrencia pública y a priorización de las situaciones de mayor necesidad, decimos que la prestación tiene carácter de derecho de concurrencia<sup>81</sup>. Pero en términos generales, como defiende LÓPEZ MENUDO, “el panorama está cuajado de declaraciones legales absolutamente contundentes; o sea, no meros principios sino derechos auténticos”<sup>82</sup>.

Así, en sus preámbulos, las leyes autonómicas de tercera generación prevén “la aprobación de carteras de servicios que incluirán las prestaciones a las que la ciudadanía tendrá derecho, derecho subjetivo que podrá exigir a las Administraciones competentes y, en última instancia, ante los tribunales, convirtiendo como elemento integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE)”.

Para una mayor comprensión de esta sentencia, se recomienda la lectura de TORNOS MAS, J., “La STC 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, Barcelona, 2008, pp.79-105.

<sup>80</sup> Véase el FJ 14: “Si el concreto régimen jurídico de ese deber individualizado y exigible es o no conforme con la CE habrá de verse en el momento de examinar la constitucionalidad de dichos preceptos”.

Para una mayor comprensión de esta sentencia, se recomienda la lectura de PÉREZ ROYO, J., “La STC 31/2010 y la contribución de la Jurisprudencia Constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonómico”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, Barcelona, 2011, pp. 121-149.

<sup>81</sup> Véase el carácter de las prestaciones que viene establecido en el art. 5 de la Ley catalana 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Además, distingue las prestaciones económicas de urgencia social, cuya finalidad es la de atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia.

<sup>82</sup> “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 32.

central la declaración del derecho subjetivo a los servicios sociales”<sup>83</sup>. La pretensión parece ser la de proclamar un cambio de paradigma; sustituyendo criterios asistenciales por criterios de reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía en condiciones de igualdad (garantizar un nivel mínimo de prestaciones homogéneas a todas las personas dentro del territorio) para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantista y plenamente universal.

Y no solo en los preámbulos, sino que el carácter de derecho subjetivo también se ve reflejado en el articulado de las leyes autonómicas. Por ejemplo, el art. 19.3 de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra dispone: “Las prestaciones garantizadas serán exigibles como derecho subjetivo en los términos establecidos en la cartera, que señalará los requisitos de acceso a cada una de ellas y el plazo a partir del cual dicho derecho podrá ser exigido ante la Administración una vez reconocido”<sup>84</sup>.

El legislador autonómico es cierto que no tiene competencias procesales propiamente dichas para regular el proceso que garantice este derecho (competencia exclusiva del Estado según el art. 149.1.6ª CE), pero sí puede concretar los derechos y obligaciones que delimiten su contenido y qué tipo de medidas pueden utilizarse para tutelar estos derechos subjetivos.

Ahora bien, más allá de lo que manifiestan la LAAD<sup>85</sup> y las leyes autonómicas de servicios sociales, es necesario examinar si efectivamente concurren las condiciones para calificar como verdadero derecho subjetivo el acceso de los ciudadanos a esta clase de prestaciones. En este sentido, PALMA DEL TESO aconseja, en primer lugar, que la norma señale a las personas titulares del derecho y a los sujetos obligados a garantizar la prestación social. En segundo lugar, de la redacción normativa ha de quedar claro si estamos ante un derecho de creación normativa o ante un derecho de adquisición sucesiva. En este último caso, la norma deberá establecer el procedimiento a través del cual se reconoce a la ciudadanía el derecho a acceder a

---

<sup>83</sup> Véase, como ejemplo, la Exposición de Motivos, apartado II, de la LFSSN; la Exposición de Motivos de la LSSPV; la Exposición de Motivos, apartado IV, de la LSSCat; o la Exposición de Motivos, apartado V, de la LSSIB.

<sup>84</sup> En este mismo sentido, también se recoge en el art. 26.3 de la LSSCant, el art. 24.4 de la LSSIB, el art. 4.c) y el art. 6.2 de la LSSG, el art. 4 de la LSSRio, el art. 2.1 de la LSSPV y el art. 2.1 de la LSSCyL.

<sup>85</sup> Según la Disp. Final 1ª.1 de la LAAD, el sistema de prestaciones no nace en un único momento, sino que se instaura según las disponibilidades presupuestarias, de forma que “la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007”.

determinados servicios o prestaciones sociales. En tercer lugar, la norma ha de completar los concretos servicios o prestaciones sociales a través de los cuales la administración competente prestará asistencia a los titulares del derecho, además de señalar si la prestación tiene o no carácter gratuito<sup>86</sup>.

En otras palabras, para TORNOS MAS y GALÁN GALÁN “el reconocimiento de un derecho subjetivo comporta atribuir a su titular una acción frente al sujeto obligado a la prestación. Por ello, en primer lugar, la norma jurídica debe precisar qué sujetos son los titulares del derecho y qué sujetos están obligados a realizar la prestación. En segundo lugar, el alcance exacto del derecho subjetivo, esto es, las condiciones requeridas para el reconocimiento de la prestación y a qué prestaciones en concreto se tienen derecho. En tercer lugar, establecer los mecanismos eficaces para hacer efectivo el contenido del derecho, así como para garantizar que la prestación se llevará a cabo con los requisitos de calidad exigibles”<sup>87</sup>.

Por su parte, AGUADO I CUDOLÀ afirma que ni la LAAD ni las leyes autónomas de servicios sociales reconocen el derecho de acceso a las prestaciones de un modo directo e inmediato. No configuran un derecho subjetivo perfecto (entendido como no debilitado por reservas de revocación ni condicionantes de tipo presupuestario), sino que se limitan a establecer un listado de las posibles prestaciones garantizadas pendientes de una futura regulación reglamentaria<sup>88</sup>; esto es, se trata de un derecho de configuración progresiva<sup>89</sup>. En cambio, LÓPEZ MENUJO expone que “los derechos subjetivos de carácter social no son de peor condición que los demás derechos subjetivos: son situaciones plenas y tienen eficacia directa en muchos casos, aunque en otros necesiten de complementos o desarrollos. Una vez reconocidos no caben esos juicios como su incierta andadura, su dependencia de la economía, su tradicional veste de principios, etc. Por ello, no caben excusas, son exigibles ante los tribunales y

---

<sup>86</sup> “El principio de igualdad y el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, *La Administración de la Ley de Dependencia*, (Coord. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. y DIEZ SASTRE, S.), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2012, pp. 143-201.

<sup>87</sup> *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación de servicio*, cit., p. 48.

<sup>88</sup> Véase “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 84.

<sup>89</sup> Esta progresividad es consecuencia de aquel primer nivel de derechos básicos y de las libertades fundamentales reconocidos en la CE que son fuente y condición *sine qua non* de todos los demás; del segundo nivel de derechos que se deriva de las políticas de protección que, para la implementación de los derechos básicos, se reconocen en el seno de los EEAA. Por último, un tercer grupo de derechos derivados de la asunción del carácter de derecho subjetivo reconocido por las leyes autonómicas y su normativa reglamentaria a las personas beneficiarias de las prestaciones de servicios sociales.

su frustración debe ser indemnizada. Y si no pueden ser cumplidos, habrá que derogar las normas que los declaran, explicar políticamente tal suceso a los ciudadanos e indemnizar a los lesionados por esa derogación, en su medida<sup>90</sup>.

Ya no solo es el hecho de que las leyes autonómicas de tercera generación hayan explicitado el reconocimiento de derechos subjetivos que permitan su exigencia, incluso ante los tribunales de justicia, sino que también ello se realiza por el Estado central en el ámbito concreto de la LAAD en lo que ha sido considerado como el reconocimiento de un “derecho subjetivo perfecto”<sup>91</sup>. En este sentido, la ley estatal establece, entre los derechos y obligaciones, el derecho a iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del derecho.

Son varias las leyes autonómicas que sí abren las vías de reclamación<sup>92</sup> al establecer que, en el caso de no ser atendido, el ciudadano puede hacerse valer en primera instancia por la vía administrativa y, si procede, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para el cumplimiento del derecho a las prestaciones y servicios que reconocen como garantizados las propias leyes. En este sentido, el art. 2 de la LSSPV explicita la legitimidad para recurrir en defensa de este derecho y constata que “la tutela judicial comprenderá la adopción de todas las medidas que sean necesarias para poner fin a la vulneración del citado derecho, así como para restablecer a la persona perjudicada en el ejercicio pleno del mismo”. El art. 2.2 de la LSSCyL va por el mismo sentido: “Las personas titulares podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional, directamente o mediante representación, el cumplimiento y efectivo ejercicio del derecho subjetivo. La tutela judicial comprenderá la adopción de cuantas medidas sean precisas para poner fin a la vulneración del referido derecho, así como para restablecer a la persona titular en su pleno ejercicio”. En cambio, la mayoría de leyes no concretan los instrumentos administrativos y jurídicos de que goza la persona usuaria para exigir su garantía, aunque es de considerar que en el caso de las prestaciones garantizadas, como todo derecho

---

<sup>90</sup> Véase “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 45.

<sup>91</sup> Así lo proclamó el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en la defensa parlamentaria del entonces Proyecto de Ley: “su art. 3 declara el carácter público de las prestaciones del sistema y la universalidad en el acceso a la misma. Esto, si lo combinamos con lo establecido en el art. 4, que el ciudadano tiene derecho a iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa de este derecho, lo convierte en un derecho subjetivo perfecto, invocable ante los tribunales”. Véase *Diario de sesiones. Congreso de los Diputados* 2006, VII Legislatura, 187 p. 9465.

<sup>92</sup> Por ejemplo, el art. 19.3 de la LFSSN, el art. 4.2 de la LSSCat, el art. 1.d) de la LSSC-LM o el art. 1.2 de la LSSAr.

subjetivo, los destinatarios están facultados para ejercer las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa de sus derechos.

Ahora bien, más allá de las proclamaciones genéricas de la existencia de derechos y de la posibilidad de su exigibilidad por vía judicial, podemos constatar una amplia remisión al reglamento en el momento de delimitar el contenido de tales derechos; se produce una progresiva configuración del derecho. Lo que realiza la legislación, en realidad, es establecer un deber genérico que deja un margen razonable a la administración para concretar el alcance de la prestación y la determinación de los sujetos beneficiarios.

Más bien al contrario, la interpretación del TC (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15) es clara: no estamos realmente ante derechos subjetivos sino ante mandatos o deberes genéricos<sup>93</sup>. Las leyes sociales de tercera generación los reconocen como auténticos derechos subjetivos (y los políticos hacen gala de ellos), pero el TC los relega a principios rectores o mandatos al legislador. Un ejemplo es el art. 1.2 de la LSSAr que convierte el acceso a los servicios sociales en derecho subjetivo, siendo así que en el art. 23.1 de su EA figura como principio rector. Por el contrario, la LSSIB no pone el acento en los derechos sino en la organización, proclamando en su art. 1 que el objeto de esta ley es “regular y ordenar el sistema de servicios sociales de las Islas Baleares con la finalidad de promover y garantizar su acceso universal, y contribuir al bienestar y a la cohesión social”.

Este desorden normativo debía ser desarrollado reglamentariamente en las carteras de servicios sociales, por lo que la facilidad de reforma mengua su efectividad jurídica. De hecho, esto ha sido así en el caso de la Ley 12/2007, de Servicios Sociales de Cataluña, que proclamaba en su Preámbulo que “la presente Ley configura el acceso a los Servicios Sociales como un derecho subjetivo de carácter universal” y en su art. 5.c) “Los poderes públicos deben garantizar la disponibilidad de

---

<sup>93</sup> A mayor abundamiento, la primera declaración del TC sobre la inclusión de derechos en los EEAA fue en la STC 247/2007, relativa al EA de la Comunidad Valenciana en la que distinguía, por un lado, entre derechos vinculados con las instituciones propias de autogobierno y, por otro, de derechos relacionados con el ámbito de aplicación de sus competencias (como por ejemplo, los servicios sociales). Según esta sentencia solo los primeros podían constituirse como verdaderos derechos subjetivos, mientras que los segundos eran meros mandatos realizados al legislador autonómico. En la STC 31/2010 (28 de junio, FJ 16) parece producirse una cierta reformulación en la que se abandonarían la distinción antes aludida y se admitiría la posibilidad de que existan derechos subjetivos vinculados al ámbito competencial propio de la CA, si bien señala que en el EA de Cataluña predominan los meros mandatos al legislador.

Ejemplos de ello, en AGUADO I CUDOLÀ, V., “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., pp. 47-85.

los servicios sociales mediante la regulación y la aportación de los medios humanos, técnicos y financieros y de los equipamientos necesarios para garantizar los derechos reconocidos”. Frente a esta euforia, el Preámbulo de la Ley 16/2007, del 21 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2008 deja entrever que las cosas han cambiado: “Es cierto que el panorama presenta más incertidumbres que el del ejercicio anterior (...). El año 2008 debe permitir un avance muy importante con el inicio de la aplicación de la nueva Ley de Servicios Sociales, que quiere ser el punto de partida para construir el cuarto pilar del estado del bienestar, al lado de la salud, la educación y las pensiones”. Parece que el entorno económico pesa más que los deseos del entorno jurídico. Como señala LÓPEZ MENUDO, “cada sector, cada materia regulada, es colocada por su respectiva Ley reguladora no en una posición de armonía o sostenibilidad respecto de los demás, sino en el centro del universo y con fuerza expansiva pletórica, sin límites. Parece que el legislador ignorase el conjunto, la necesidad de distribuir razonablemente los recursos, volcándose a dar el máximo en cada una de las leyes como si fuera la única. Cada catálogo de derechos es elevado por la propia Ley a la condición de prioritario en el plano presupuestario (y en él se recogen sinfín de necesidades o situación de protección)”<sup>94</sup>.

En este sentido, la cartera de servicios sociales tiene que ser una herramienta dinámica y sujeta a revisión, con el fin de ofrecer la respuesta más adecuada a cada circunstancia. De este modo, la mayoría de las leyes autonómicas de servicios sociales han establecido<sup>95</sup>, por ejemplo, que sus carteras estarán vigentes durante un plazo de cuatro años, sin perjuicio de que puedan ser objeto de una modificación anticipada cuando existan razones que lo justifiquen. Toda esta fluctuación supone una pérdida de plenitud del derecho subjetivo<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Véase “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 43.

Esta misma línea es la que sigue el Informe Comunidades Autónomas-2010 del Instituto de Derecho Público de Barcelona: “La crisis ha mostrado su cara más negativa en cuanto a los recortes en los servicios de carácter personal, como es el caso de los gastos relativos a la LAAD. Los problemas de financiación han ido incrementando las listas de espera, cifrándose en 252.000 personas las que tienen derecho a una ayuda que no reciben... tardanza en la resolución de los expedientes y en el hacer efectivas las prestaciones ya reconocidas y debidas. La LAAD, aprobada en una época de superávit presupuestario, ha visto como la crisis hace imposible su plena aplicación, lo que ha obligado a planear la posibilidad de introducir en su aplicación algunas modulaciones con el fin de hacer más equitativa su inaplicación. Es decir, puesto que no se van a reconocer los derechos que reconoce la ley, al menos que la vulneración de la ley se haga de la forma más equitativa posible... No sería bueno generar nuevas frustraciones y a aprobar leyes de contenido social llamadas a no ser cumplidas”.

Disponible en <http://idpbarcelona.net/esp/informe-comunidades-autonomas/informe-2010.php> (consultado: 10-10-2014).

<sup>95</sup> Véase la tabla núm. 2 de la p. 37.

<sup>96</sup> Así, sirvan de ejemplos tanto la Ley 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2010, que eliminó la naturaleza de derecho subjetivo de algunas prestaciones como las

Siguiendo a LÓPEZ MENUDO podemos concluir que si bien es un hecho que “pese a la contundencia con que las leyes de estos últimos tiempos han proclamado la condición de una gran mayoría de prestaciones sociales como genuinos derechos subjetivos”<sup>97</sup>, también es cierto que ha bastado que haya asomado por el horizonte el fantasma de la crisis para que se recuerde su debilidad congénita, la improbabilidad de que sean genuinos derechos que lastran su fuerza jurídica, siendo sacrificados a las primeras de cambio por la vía de la burocracia (aplazamientos explícitos y tácitos), del recorte o de la mutilación, bastando una explicación económica o quizás política ante los ciudadanos y sin que la dimensión jurídica de esos sacrificios históricos para alcanzar el reconocimiento real tenga relevancia alguna.

Y lo más grave es que toda aquella generosa prosa de leyes de Servicios Sociales con su reiterada retórica en torno a la universalidad de los Servicios Sociales y a la responsabilidad pública en la materia, con un planteamiento muy ambicioso de los objetivos de tales servicios (llamados a potenciar al máximo el bienestar social de la población y a garantizar la cobertura de sus necesidades personales básicas) y con el reconocimiento explícito del acceso a los mismos como un derecho subjetivo de toda la ciudadanía, se ha revelado como escasamente útil para resolver la situación de emergencia social que se ha producido. Como señalan CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y MÍGUEZ MACHO, “se produce así la paradoja de que, cuando mayores son las necesidades sociales a las que ese sistema debe atender, menor es la capacidad de las Administraciones públicas para dar respuestas”<sup>98</sup>.

### **3.2. El catálogo y la cartera de servicios sociales**

Las prestaciones no se determinan solo en las leyes de servicios sociales, sino que es necesario su desarrollo a través del catálogo y la cartera de servicios sociales.

En general, las leyes autonómicas de servicios sociales de tercera generación muestran cierta confusión a partir de buscar la coincidencia del catálogo y de la cartera de prestaciones con la tipología de condiciones materiales y funcionales y con los

---

rentas mínimas de inserción y determinadas ayudas por hijos. Por su parte, el Gobierno de La Rioja, con la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012, modificó la ley de servicios sociales, para eliminar la ratio mínima de un trabajador social por cada 4.000 personas.

<sup>97</sup> Véase “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 30.

<sup>98</sup> Véase “Servicios sociales y crisis económica: los límites del estado asistencial”, *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, (Coord. BLASCO ESTEVE, A.), INAP, Madrid, 2012, pp. 391-406, p. 391.

sistemas de financiación. En este sentido, las leyes en la materia proceden, por un lado, a la fijación legal de un catálogo (listado) de prestaciones que tienen carácter prioritario y que se configura como el instrumento por el que se identifican las prestaciones cuya provisión deberán garantizar las administraciones competentes a través del sistema. Por otro lado, su extensión reglamentaria se realiza a través de la cartera de servicios -que funciona con carácter instrumental respecto al catálogo-, que es el instrumento que determina, para cada una de las prestaciones, la denominación, la naturaleza jurídica, los objetivos y las necesidades a las que responde, la población a la que va destinada, los requisitos que han de reunir las posibles personas beneficiadas, el procedimiento para su solicitud, las modalidades de acceso urgente, las condiciones para su percepción y las causas de su suspensión o de su extinción, los centros y los equipos profesionales que han de gestionarla, los estándares de calidad que han de asegurarse en cada caso y los costes y la forma de financiación.

En concreto, tan solo las leyes de Cataluña, País Vasco y La Rioja distinguen explícitamente entre catálogo y cartera, relacionando -incluso en un anexo en el caso catalán y riojano-, los servicios y prestaciones del catálogo, pero dejan al desarrollo reglamentario su detalle en la cartera<sup>99</sup>. En cambio, las leyes de servicios sociales de Navarra, Cantabria e Islas Baleares no regulan el catálogo e incluyen una cartera de servicios básicos. Las leyes de Galicia, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León no regulan la cartera y se refieren al catálogo de prestaciones y servicios. Así pues, en todos los casos se hace necesaria la determinación reglamentaria para su precisión.

Pero ¿todas las CCAA han ejecutado esta previsión? No cabe duda de que, como ya hemos señalado, las leyes analizadas nacieron en momentos de bonanza económica; teniendo que ser sustentadas en tiempos de graves déficits presupuestarios. Esto ha llevado, en algunas CCAA, a un desarrollo reglamentario diferido, e incluso, a abstenerse, como se refleja de la tabla núm. 2.

---

<sup>99</sup> A este respecto, VILÀ MANCEBO critica el hecho de que el legislador catalán intentó compensar esta inconcreción mediante el establecimiento del nivel de objetivos de las prestaciones garantizadas en la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009 –Disp. Adicional 2ª- y un Catálogo clasificado de servicios y prestaciones –anexo- (“Análisis de la Ley catalana de servicios sociales de 2007”, *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), cit., p. 121).

Tabla núm. 2. Desarrollo reglamentario del catálogo/cartera de servicios sociales

<b>Entrada en vigor de la ley</b>	<b>Previsión de la ley</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Desfase temporal entre fecha en vigor de la ley y fecha de publicación de su desarrollo reglamentario (en meses)</b>	
<b>Navarra</b> (20/3/2007)	Disp. Final 3ª → fecha límite: 1.1.2008	Leyes (anuales) de Presupuestos Generales	Decreto Foral 69/2008, 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general	5
<b>Cantabria</b> (3/7/2007)	Disp. Final 2ª → 12 meses			
<b>Cataluña</b> (1.1.2008)	Art. 25: con Ley de Presupuestos de 2008	Art. 25: cuatrienal (revisión anticipada) Disp. Final 5ª → actualización bienal, durante los 6 primeros años	Decreto 151/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2008-2009.	7
<b>Galicia</b> (18/3/2009)	Disp. Final 2ª → 1 año	Art. 18.5: "se actualizará"		
<b>País Vasco</b> (25/12/2008)	Disp. Final 1ª → 1 año	Art. 24: cuatrienal (modificación y ajuste continuado)		
<b>Islas Baleares</b> (18/8/2009)	Disp. Final 3ª → 18 meses cartera básica Disp. Final 4ª → 2 años cartera básica Consejos Insulares (salvo Formentera → 4 años)	Art. 26: cuatrienal revisión anticipada	Decreto 56/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Islas Baleares 2011-2014	22
<b>Aragón</b> (11/7/2009)	Disp. Final 4ª → 1 año	Art. 33: cuatrienal (prorrogable y revisión anticipada)	Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón	23
<b>La Rioja</b> (17/1/2010)	Disp. Final 1ª → 1 año	Art. 26: cuatrienal (Actualización)	Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales	16
<b>Castilla-La Mancha</b> (30/6/2011)	Disp. Final Única → 2 años	Art. 35: cuatrienal (prorrogable / revisión anticipada)		
<b>Castilla y León</b> (21/3/2011)	Disp. Final 1ª → 18 meses	Revisable al año		

Fuente: Elaboración propia

En efecto, pocas CCAA han cumplido con la tarea marcada en sus leyes de servicios sociales respecto de las previsiones temporales a la hora de promulgar normas reglamentarias que aprobaran las carteras de prestaciones recogidas en sus disposiciones finales: Navarra y Cataluña han sido las más ágiles, junto con Islas Baleares y La Rioja. Por su parte, Aragón ha sido muy ambicioso inicialmente, muestra de su *flatus vocis* legislativo, al disponer que en el plazo máximo de cuatro años desde su entrada en vigor (julio de 2009) deberán estar aprobados todos los desarrollos reglamentarios a que hace referencia el articulado de la presente Ley, al objeto de posibilitar la plena aplicación de todas sus previsiones; sin embargo, no promulgan el Decreto 143/2011 prácticamente hasta los dos años, si bien en la Disp. Final 4ª de su Ley 5/2009 se establecía el plazo máximo de un año (desde su entrada en vigor).

En el otro extremo están las CCAA que se han quedado en eternos proyectos de decretos que jamás han visto luz –por lo que la garantía de acceso no es efectiva hasta que no se apruebe la cartera-, a pesar de marcarse un plazo de un año, año y medio e, incluso, dos años: Cantabria, País Vasco, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Cantabria<sup>100</sup> y Galicia<sup>101</sup>, nada menos que después de 21 y 53 meses desde la entrada en vigor de su ley, respectivamente, han realizado el desarrollo reglamentario de su catálogo de servicios sociales pero solo en el ámbito de las personas con discapacidad, por lo que tampoco cumplen el mandato de su ley correspondiente.

Otra cuestión a tener en cuenta es su vigencia. Aquí observamos como los catálogos y las carteras de servicios sociales establecen una vigencia cuatrienal, pudiendo revisarse anticipadamente para que pueda adecuarse con más rapidez y flexibilidad al objeto de determinar si se ajusta adecuadamente a los cambios observados en la realidad social y a las necesidades de atención social de la población, de acuerdo con lo que establezcan las leyes de presupuestos y/o cuando haya razones que así lo justifiquen.

Esta habilitación, más allá de ser utilizada para completar o ampliar previsiones anteriores, ha sido maliciosamente utilizada en algunos casos. Como ejemplo sirva el

---

<sup>100</sup> Orden EMP/48/2009, de 24 de abril, por la que se desarrolla el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia y se regula la aportación económica de las personas usuarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

<sup>101</sup> Decreto 149/2013, de 5 de septiembre, por el que se define la cartera de servicios sociales para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y se determina el sistema de participación de las personas usuarias en la financiación de su coste en la Comunidad Autónoma de Galicia.

de la CA de Castilla-La Mancha que, solo un año después de la aprobación por unanimidad de la ley de servicios sociales, proclama la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, que modifica aspectos sustanciales que afectan a las responsabilidades, derechos subjetivos y universalidad (todas las prestaciones sociales serán subsidiarias de las obligaciones familiares) y a la financiación (posibilita el pago de tasas para la valoración de la dependencia y establece el copago en servicios que eran gratuitos)<sup>102</sup>.

Las leyes autonómicas de servicios sociales de tercera generación distinguen entre carteras de servicios sociales de ámbito general, las que determinan el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales respectivo cuyo ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio de la CA que los promueve, de las carteras de ámbito local, que alcanzan el ámbito de aplicación territorial del respectivo ente local, ya sea municipal, supramunicipal o insular.

No todas las leyes autonómicas facultan, explícitamente, la aprobación de carteras a las entidades locales. De hecho, no hacen referencia a ellas las leyes de Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, La Rioja y Castilla y León. Por su parte, tan solo cuatro las recogen en su articulado. La ley de Navarra (arts. 21, 23 y 39.f) y la ley de Castilla y León (art. 18) disponen que las entidades locales podrán aprobar sus propias carteras (catálogos, en el caso de la LSSCyL) de servicios sociales para completar las prestaciones incluidas en la cartera de ámbito general y cuyo ámbito de aplicación será el territorio del respectivo ente local. En la ley de Cantabria (art. 70.k) se establece que corresponde a las entidades locales que ejerzan competencias en materia de servicios sociales, la elaboración y aprobación de sus propias carteras de servicios sociales. La ley balear habilita a cada administración, competente en su ámbito territorial, a la aprobación de su cartera de servicios sociales, que será coordinada en el marco de la conferencia sectorial; es decir, junto a la de ámbito general competencia del gobierno de las Islas Baleares, también podrán hacerlo los consejos insulares y las entidades locales, cuyos contenidos serán complementarios y adicionales a los de la cartera básica aprobada por el gobierno balear.

Mientras que la mayoría de las carteras y de los catálogos de ámbito general son aprobadas por decreto del gobierno respectivo (a excepción de Cantabria que, según recoge su art. 26.7, su aprobación será por Orden de la consejería competente en

---

<sup>102</sup> Véase VILÀ MANCEBO, A. "La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales [2006-2011]: análisis comparativo", *Azarbe, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, cit.

servicios sociales), en el ámbito local serán aprobadas por ordenanza del respectivo ente local.

### 3.2.1. Discrecionalidad administrativa y derecho subjetivo

Cuando el legislador señala todos los elementos del acto administrativo, sin dejar libertad al titular de un órgano administrativo para que aporte con una calificación subjetiva, alguno o algunos de esos elementos, nos encontramos frente a una potestad reglada de la administración. Por el contrario, cuando el legislador ha querido dejar un margen de libertad para que, mediante una estimación subjetiva, complete el cuadro de los elementos del acto, nos encontramos frente a un acto dictado en ejercicio de una potestad discrecional<sup>103</sup>.

Lo que hace fuerte a un derecho es el sistema de garantías que lo acompaña. El reconocimiento de derechos subjetivos debe ir aparejado de la concreción de mecanismos de garantía eficaces. A tal efecto, debemos recordar que las normas que crean y regulan servicios sociales imponen a la Administración un deber prestacional, pero dejan a la misma Administración un margen de decisión para concretar el alcance de la prestación y la determinación de los sujetos beneficiarios. Ese margen de apreciación puede ser controlado por los jueces y tribunales mediante las correspondientes técnicas de control de la discrecionalidad<sup>104</sup>.

VAQUER CABALLERÍA señala que en el ordenamiento actual existen dificultades que obedecen “a deficiencias técnicas de nuestra legislación procesal y, sobre todo, de la sustantiva, donde la proclamación de derechos no siempre reúne el rigor y la concreción deseables”<sup>105</sup> y destaca las siguientes trabas para la efectividad de los derechos sociales:

---

<sup>103</sup> La potestad discrecional no implica una actuación al margen de la ley pues solo por mandato legal y dentro de los límites establecidos por la norma jurídica, pueden existir actuaciones discrecionales. El ejercicio de una potestad discrecional implica que el órgano puede decidir subjetivamente una de entre varias soluciones igualmente justas. Por el contrario, cuando la ley utiliza conceptos jurídicos indeterminados, es decir, conceptos definidos genéricamente, pues en ciertos casos el supuesto de hecho (realidad) no puede ser definido más restrictivamente, no existe potestad discrecional.

<sup>104</sup> Las técnicas para evitar los escudos de la Administración frente al control de sus potestades discrecionales son el control de los elementos reglados de todo acto, la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, la correspondencia de la actuación con los principios de razonabilidad, la buena fe, el control del vicio de desviación de poder y, finalmente, el respeto de los principios generales del derecho, como fuente del Derecho Administrativo.

<sup>105</sup> Véase *La acción social: (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, cit., p. 184.

1) Las limitaciones propias del Derecho objetivo, caracterizado por la generalidad y la abstracción, para reglar el objeto y contenido de los derechos a las prestaciones sociales, cuya subjetividad y circunstancialidad, determinan que éste sea un ámbito natural para el desarrollo de cierta discrecionalidad administrativa<sup>106</sup>.

2) La consistencia de estos derechos en derechos de prestación, cuya efectividad demanda una acción de la administración, por lo que están condicionados a la disponibilidad de los medios<sup>107</sup> (organización y presupuestos). De donde se sigue: la reversibilidad de las prestaciones (donde su efectividad está condicionada por el carácter limitado de los recursos); la necesidad de una cobertura presupuestaria suficiente (pues de lo contrario la prestación viene impedida por el principio de legalidad presupuestaria); y, que el incumplimiento de los eventuales derechos consiste en una inactividad de la administración.

La discrecionalidad no significa arbitrariedad (prohibida por el art. 9.3 de la CE) ni ajuridicidad. Como es sabido, hoy en día, se encuentran bastante depuradas las técnicas del control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa: control del contenido de la prestación y los requisitos que legitimen su disfrute, control de sus elementos reglados (competencia, procedimiento, hechos determinantes), de su sujeción a los fines de interés general (excluye la desviación de poder), control de los principios generales aplicables (proporcionalidad, etc.).

---

<sup>106</sup> Es más, en muchos casos, la ley es deliberadamente ambigua para precisamente intentar abarcar todas las casuísticas. Aunque este propósito no siempre es el utilizado, ya que el abuso de conceptos jurídicos indeterminados como “medios suficientes”, “a juicio del órgano”, “relaciones familiares deterioradas o inexistentes”, “reclamación de alimentos de parientes”, etc., favorece la utilización perversa del margen de apreciación de la administración.

Sirvan de ejemplos: la Sentencia 1438/2001, de 14 de noviembre, del TSJ de Galicia, quien estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la resolución de la Administración denegatoria del derecho a la prestación de la Risga, fundada en la “existencia de familiares obligados y con posibilidades reales de prestar alimentos”. La Sala entiende, en su FJ 3, que “los ingresos del padre... no son suficientes para entender que tenga posibilidad real de prestarle alimentos”. También, la Sentencia 163/2010, de 17 de febrero, del TSJ de Galicia estimando la pretensión del recurrente respecto a la denegación del derecho a la prórroga de Risga por el “transcurso de 4 años consecutivos en su percepción... y por la nula motivación para obtener un puesto de trabajo”. La Sala, en su FJ 4, declara que “si lo que ha querido la ley es garantizar unos mínimos de subsistencia personal, debe reconocerse la prórroga de la Risga, al carecer de cualquier tipo de recursos que le permitan sufragar su sustento, y sin que la familia pueda ayudarla... debe estimarse pues la situación personal, laboral y económica de la apelante no difiere de la que presentaba cuando se elaboró el informe social que promovió la concesión de la prestación”.

<sup>107</sup> La aporía administrativa es que en la administración nada es culpa de nadie. Parece que la solución a la discrecionalidad administrativa es la vía judicial, vía en la que la administración siempre cuenta con presupuesto mientras que, por ejemplo, en los beneficiarios de la renta de inclusión social el Juzgado no soluciona el problema, ya que acuden los menos excluidos (los que cuentan con recursos para recurrir).

En nuestro ordenamiento jurídico tenemos la vía administrativa y la vía jurisdiccional contencioso-administrativa para exigir el derecho a la prestación:

Por una parte, el procedimiento administrativo constituye una garantía para el ciudadano por cuanto a través de la vía administrativa puede reconocer su situación en el caso que cumpla con los requisitos previstos para el acceso a la prestación, así como permite determinar a través de qué trámites concretos y en qué plazo máximo de tiempo debe darse respuesta al ciudadano.

El retraso en la resolución o la inactividad de la administración derivada del incumplimiento de la obligación de resolver puede resultar crucial para la efectividad de los derechos de los ciudadanos. Si bien el art. 43.1 de la LPAC parte de una cláusula general a favor del silencio positivo, “excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”. En algunas leyes de servicios sociales se prevé explícitamente el silencio negativo en caso del incumplimiento de la obligación de resolver, como en el art. 46.5 de la LSSCant.

AGUADO I CUDOLÀ se plantea si la solución del silencio positivo es un mecanismo satisfactorio para la efectividad del derecho a la prestación. El hecho de que “el ciudadano pueda entender reconocida su solicitud a través del trascurso del plazo máximo para resolver y notificar no quiere decir necesariamente que la Administración lleve a cabo su prestación. Se añadiría a una inactividad de tipo procedimental, una inactividad de tipo material. Si la prestación no queda concretada, se plantea una dificultad relevante para hacer valer el silencio positivo... Por todo ello, no siempre el silencio positivo constituirá una efectiva garantía para el ciudadano”<sup>108</sup>.

Por su parte, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) también avanza en la línea de facilitar la efectividad y la exigibilidad de los derechos a las prestaciones sociales, en caso de inactividad o una prestación insuficiente tanto en la fase declarativa<sup>109</sup> como en la

---

<sup>108</sup> Véase “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), cit., p. 77.

<sup>109</sup> El recurso contra la inactividad de la Administración está regulado en el art. 29.1 de la LJCA: “Cuando la Administración... esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración”. En este caso, tendrá que acreditarse la existencia de un acto que reconoce el derecho subjetivo a una prestación determinada. Por lo tanto, sí que será posible si la prestación está reconocida como derecho subjetivo de forma precisa en la ley o en el reglamento.

ejecutiva<sup>110</sup>. Así, el art. 71.2 de la LJCA prohíbe a los tribunales sustituir la discrecionalidad administrativa: “Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”. Ahora bien, este límite no impide (en virtud de los arts. 24 y 106.1 de la CE y de las funciones otorgadas al TC) el control de la actividad o inactividad de la Administración.

Quedan fuera de la vía del recurso contra la inactividad aquellos casos en que se establezca genéricamente el contenido de la prestación y se requiera la concreción respecto a la persona. En estos casos deberá procederse a solicitar su realización a través del procedimiento administrativo correspondiente.

En caso de negativa o silencio desestimatorio, el art. 25.1 de la LJCA prevé la posibilidad del recurso contencioso-administrativo contra actos expuestos o presuntos después de agotar la vía administrativa. En estos supuestos, el recurrente podrá pretender, según art. 31.2 de la LJCA, “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”; es decir, a través del tradicional recurso de plena jurisdicción.

FERNÁNDEZ-ESPINAR señala que “la tradicional doctrina del propio TS hasta hace muy pocos años relativa a la imposibilidad de controlar por parte de los tribunales las decisiones técnicas de la Administración, la denominada discrecionalidad técnica... ha sido afortunadamente superada por el propio TS en su reciente jurisprudencia. Y frente al argumento de que los tribunales no pueden entrar en la competencia propia de las actuaciones y decisiones de la administración y en los aspectos discrecionales de dichas decisiones donde existiría libertad para elegir entre las distintas opciones, el TS recuerda a la administración que esa libertad de criterio, como ocurre con la de los jueces a la hora de dictar sentencias, no es incompatible con un control posterior de dichos actos o resoluciones... a través de las pruebas realizadas en el proceso los

---

<sup>110</sup> El recurso contra la inactividad por la inejecución de actos administrativos firmes está regulado en el art. 29.2 de la LJCA: “Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes [reconoce expresamente el derecho a la prestación, pero no lo hace efectivo de forma material, por ejemplo, por falta de recursos] podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el art. 78”.

tribunales pueden llegar a una conclusión contraria a la que se ampara en la presunción de legalidad”<sup>111</sup>.

Concluimos pues que si las prestaciones se configuran normativamente como derechos subjetivos plenos, parece posible ejercitar una acción judicial de condena<sup>112</sup>; de forma que la pretensión consistiera en la declaración de nulidad del acto denegatorio y la condena a la administración de proceder a otorgar en un plazo predeterminado la prestación solicitada. Pero esta concreción debe preexistir ya que no corresponde al poder judicial determinar, a través de una resolución judicial, qué concretos servicios deben o no existir.

#### **4. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES POR PARTE DE LAS PERSONAS USUARIAS: EL COPAGO**

##### ***4.1. El copago como instrumento de regresión en materia de derechos***

PONCE SOLÉ precisa el concepto de “(ir)reversibilidad de los derechos”<sup>113</sup>, en tanto que cualidad del derecho (o de ciertas facultades del mismo) que lo hace no reversible, esto es, sin vuelta atrás, en cuanto a menor contenido o facultades y, por tanto, resistente a posibles medidas públicas regresivas (recortes), que no pueden afectarlo jurídicamente.

La reversión en materia de derechos sociales es posible articularla mediante diversas vías jurídicas formalizadas como: a) decisiones normativas que limitan derechos sociales, eliminándolos o rebajando la calidad y la cantidad de las prestaciones asociadas (un ejemplo es la norma que deroga la renta básica de emancipación de los jóvenes); b) adoptar políticas públicas regresivas mediante

---

<sup>111</sup> Véase “El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, Valladolid, 2012, pp. 211-258, p. 228.

<sup>112</sup> A pesar de esta variedad de posibilidades para exigir el derecho de prestación, sigue siendo escasa la jurisprudencia dedicada a los servicios sociales. Una de las razones es, quizás, su poca accesibilidad para el destinatario de las normas de servicios sociales, por el hecho de que suele estar inmersa en una situación de necesidad (pobreza, discapacidad, infancia, vejez, aislamiento y rechazo social, etc.) y encuentra barreras tanto culturales como económicas (a pesar del derecho a justicia gratuita para determinados casos) para acceder a las técnicas jurídicas de control de la efectividad de los derechos de prestación. No cabe duda de que la activación del control judicial requiere recursos económicos, tiempo y asunción de riesgos (inadmisión, desestimación, condena en costas, etc.) y que la persona usuaria de los servicios sociales no suele disponer de los primeros ni está en condiciones de valorar los últimos. En cualquier caso, avances positivos a este respecto han sido Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo tanto a las organizaciones y agrupaciones representativas de intereses colectivos (art. 19.1.b) de la LJCA) y la institución del Defensor del Pueblo.

<sup>113</sup> Véase *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, cit.

decisiones administrativas relativas a la organización de servicios públicos que afecten a la cantidad o calidad de las prestaciones (como cerrar plantas de hospitales, no sustituir trabajadores sociales enfermos o jubilaciones, aumentar el tiempo de espera para recibir la prestación, etc.); o c) medidas regresivas conectadas a un menor gasto público (si la menor inversión supone menor capacidad residencial de personas en situación de dependencia, por ejemplo).

Pues bien, el incremento de la financiación directa vinculada a las prestaciones de derechos sociales, el copago, tiene en común con la reversión que persigue la finalidad de reducir el déficit público, pero creemos que su lógica y articulación es distinta, por lo que no implica el recorte del contenido de un derecho sino su pago o encarecimiento. Por ello, PONCE SOLÉ concluye que no es una medida de reversibilidad de derechos sociales. Es más, los derechos sociales tienen un núcleo mínimo inviolable, resistente a intervenciones legislativas y administrativas, que, caso de afectarlo, serán inconstitucionales, previo control por parte del TC y de la jurisdicción contenciosa administrativa. Esto es, tampoco la reversibilidad de las prestaciones puede disponerse de forma arbitraria, sino que constituye un *ius variandi* que debe ejercerse conforme a la racionalidad jurídica. Toda medida regresiva de las conquistas sociales debe estar fundada en los fines de interés general perseguidos y ser proporcional a las circunstancias que la justifiquen, a lo que cabe añadir que deberá respetar los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.

#### **4.2. Tasas y precios públicos: una referencia a la Sentencia 3429/2014, de 14 de octubre, del TSJ de la Comunidad de Valencia**

En los arts. 31.1 y 133.1 de la CE se reconoce al Estado la potestad originaria para establecer los tributos (y a las CCAA y a las Corporaciones Locales también de acuerdo con la CE y las leyes), como expresión del principio de capacidad económica y del principio de reserva de ley<sup>114</sup>. Donde no exista una manifestación de capacidad económica, no cabrá la imposición de un tributo; y donde haya tributo, hay ley.

El art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria define la tasa y el art. 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP) la de precio público. Siguiendo la exposición de MORENO FERNÁNDEZ, para que la prestación pagada a la administración revista la naturaleza de una tasa, es necesario

---

<sup>114</sup> Para conocer con más detalle el significado de ambos principios en materia tributaria, se recomienda la lectura de MARTÍN QUERALT, J., et al., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2010, pp.112-116 y 118-128, respectivamente.

dos circunstancias: la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público y la prestación de servicios públicos que no sea de solicitud o recepción voluntaria por los administrados<sup>115</sup>. Para que tenga la naturaleza de un precio público es imprescindible que no se dé ninguna de las dos circunstancias exigidas para las tasas: obligatoriedad en la solicitud o recepción y falta de concurrencia del sector privado.

Por su parte, MARTÍN QUERALT et al. señalan que “la tasa, al ser una de las categorías tributarias recogidas en el art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, se diferencia claramente del precio [público], al menos, por la concurrencia de dos notas: a) es una obligación *ex lege*, que no tiene causa en un contrato (a diferencia del precio); y, b) la tasa es un típico ingreso de Derecho público, en el que concurren las notas que caracterizan a los ingresos tributarios, en tanto en el precio público no concurre la nota de coactividad propia de los tributos (art. 24 de la LTPP), ni está sujeto al principio de reserva de ley (art. 26 de la LTPP)”<sup>116</sup>.

Efectivamente, según la doctrina del TC si una prestación o servicio público exige el pago de un precio público donde concurra coactividad (obligatoriedad), esencialidad o exclusividad, estamos ante precios públicos de naturaleza tributaria, y por tanto, expresiones del principio de capacidad económica y del principio de reserva de ley. Al contrario, si no son coactivos, no son esenciales y si hay concurrencia efectiva en el mercado, surge la figura del precio público no tributario y, por ende, no sometido al principio de legalidad. Los primeros, se establecerán por ley y los segundos por normas reglamentarias (SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 19).

Del mismo modo, este principio constitucional de la reserva de ley es aplicable a las categorías tributarias: tasas, contribuciones especiales e impuestos. Pero esta reserva de ley no es absoluta (sino relativa) y admite la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades constitucionales o por la ley y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (entre otras, SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5; y 150/2003, de 15 de junio, FJ 3).

---

<sup>115</sup> Véase “Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional”, *Claves del Gobierno Local*, núm. 4, Madrid, 2005.

En este sentido, no es voluntario cuando se les impone por disposiciones legales o reglamentarias o cuando los servicios son esenciales para la vida privada o social del administrado.

<sup>116</sup> Véase *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, cit., p.83.

En relación a la posibilidad de implantar la colaboración del beneficiario en el pago de los servicios sociales, resulta crucial la lectura de la Sentencia 3429/2014, de 14 de octubre, del TSJ de la Comunidad de Valencia, la cual dictamina que el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales, incurre en la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 62.2 de la LPAC.

En este pronunciamiento judicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo explica que la Administración autonómica ha instaurado el copago por medio de precios públicos para costear parte de los servicios sociales que se prestan a los mayores y a las personas con discapacidad. Tras una definición de los precios públicos y de las tasas, la sala argumenta, parafraseando tanto al TS como al TC, que la falta de voluntariedad en la solicitud o recepción de un servicio público por parte del interesado (“por resultar la actividad o el servicio requerido objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de su vida personal o social”) priva al precio público de uno de sus dos requisitos inherentes y acerca el supuesto al hecho imponible de la tasa.

Asimismo, se recuerda que la CE declara, en el art. 31.3, que “sólo podrán establecerse prestaciones personales y patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley” y, en el art. 133.1, “la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”. A la luz de dichos preceptos, la sala concluye que el reglamento objeto del litigio infringe igualmente el principio de jerarquía normativa.

#### **4. CONCLUSIONES**

1º) Tal y como se ha demostrado en el presente trabajo, la diversidad terminológica de las prestaciones de servicios sociales en las leyes autonómicas de tercera generación se mantiene, fruto de una progresiva configuración normativa. Este proceso está caracterizado por la pluralidad de las prestaciones y de los colectivos a los que van dirigidas, con sus diferentes perfiles sociales y entornos territoriales, lo que dificulta el ansiado marco común mínimo homogéneo, tanto en la esfera de las prestaciones de servicios sociales básicas (que evite el problema de la desigualdad de protección) como en la concreción de las fuentes de financiación.

2º) Pese a la exclusividad de la competencia autonómica en servicios sociales asumida por sus respectivos EEAA, se aprueba una ley estatal en el ámbito de la dependencia en 2006, lo cual provoca dudas respecto a su constitucionalidad.

3º) Las leyes no concuerdan con la realidad. Las diversas instancias territoriales de los diferentes poderes legislativo y ejecutivo no han estado ni a la altura ni en consonancia, provocando una situación inversa a la que evidentemente deberían haber estado. Se ha demostrado que toda aquella batería de leyes de servicios sociales -más completas sí, pero aún deficitarias-, con su insistente retórica en torno al reconocimiento del derecho subjetivo a las prestaciones garantizadas de servicios sociales, se ha revelado como escasamente útil para resolver la situación de emergencia social en curso. Incluso, ha otorgado serias dudas respecto a su carácter garantista y universal, por lo genérico de su manifestación normativa.

4º) Es necesaria la mejora de la calidad normativa, tanto a nivel legal como reglamentario. Observamos cómo la redacción de las leyes autonómicas de servicios sociales genera confusión. Sobre todo, crea inseguridad a la hora de aplicarse (o no) en situaciones jurídicas objeto de tutela judicial efectiva. Lo que para el EA es un principio o mandato de gratuidad, para la ley autonómica es un derecho subjetivo pendiente de concretar reglamentariamente en la cartera de servicios sociales y para el TC es una situación jurídica desdibujada de su pretensión inicial.

5º) No se retiran las normas inoperantes, simplemente son abandonadas por la vía de hecho, por la fuerza de la razón económica. Los intentos de hacer desaparecer los derechos por las vías jurídicas han sido sustituidos por la vía del recorte. Pero esta medida regresiva no le afecta jurídicamente en su calidad de derecho subjetivo irreversible.

6º) Al igual que la LAAD, todas las nuevas leyes de servicios sociales reconocen derechos subjetivos, es decir, aplicables y actuables ante los tribunales en caso de incumplimiento, si bien la mayoría de ellas, como hizo la LAAD, no concreta aspectos esenciales de dichos derechos (cartera/catálogo de servicios, requisitos, etc.) y remite a las disposiciones reglamentarias de desarrollo.

7º) Más allá de la efectividad real que, en un contexto de crisis económica y recorte de las políticas sociales, haya tenido el reconocimiento del carácter subjetivo del derecho a las prestaciones de servicios sociales, o de su articulación concreta en los diferentes sistemas autonómicos de servicios sociales de tercera generación, no

cabe duda de que la tendencia al reconocimiento del derecho subjetivo implica un cambio fundamental en su configuración: de una parte, la responsabilidad que las Administraciones públicas asumen para la prestación de ese servicio a todas las personas que acrediten estar en una situación de necesidad y cumplir los requisitos de acceso establecidos; por otra, la consideración de un servicio determinado como derecho social subjetivo, de responsabilidad pública, implica una exigencia adicional en lo que se refiere a la calidad del servicio y a sus formas de provisión.

8º) El carácter garantista del procedimiento administrativo y de la vía contencioso-administrativa está condicionado por situaciones de ralentización e inactividad de la administración, a la hora de hacer frente a la efectividad de las prestaciones sociales. El recurso contencioso-administrativo supone demasiado esfuerzo para quien no dispone ni de recursos para su subsistencia, por lo que se hace necesario el establecimiento de un marco jurídico concreto en la materia. Tanto la norma que determina la prestación como el acceso a ella debe ser lo más precisa posible para restringir el amplio margen de apreciación que posee la administración.

9º) Es imprescindible la necesidad de promover políticas que se sustenten en una estrategia de planificación capaz de sobreponerse a las veleidades de las coyunturas específicas y lograr una visión compartida de los servicios sociales, de integración y no de conflicto, que potencie el avance del modelo de Estado social conforme a los criterios constitucionales de eficiencia y economía.

Junto a valores como la dignidad y principios como la proporcionalidad se recomienda erradicar duplicidades estructurales (simplificar la estructura estatal) y competenciales (las administraciones más próximas al ciudadano no solo meras gestoras, sino creadoras de políticas propias); inyectar los avances tecnológicos en el riego del procedimiento administrativo (para la superación de problemas generados por la excesiva burocratización); valorar de una manera estable fórmulas de colaboración con entidades de iniciativa privada social y con entidades de iniciativa privada mercantil, para una mejor gestión de los servicios sociales; y, priorizar la cobertura de las necesidades sociales más apremiantes.

10º) Para avanzar en la calidad de los derechos de prestación, se hace necesario adaptar la iterada legislación en la materia de servicios sociales a la consecución de los fines que el bloque de constitucionalidad había proclamado en aras de un verdadero Estado social y democrático de Derecho, donde los principios de igualdad y de solidaridad, en continuos debates, adquieran firmeza.

11º) Todas las prestaciones resultan, de facto, no garantizadas, debido al uso del margen de discrecionalidad que la norma faculta al poder político fruto de la dilación jurídica. El derecho subjetivo queda relegado a su concreción reglamentaria, concreción que hemos comprobado que en muchos casos ni se realiza pese a la exigencia de la ley que lo define.

12º) Hoy en día, como tenemos superado el Estado de Bienestar y estamos en un momento de posibles cambios constitucionales ¿por qué no reconocer los derechos sociales esenciales como auténticos derechos fundamentales?

## 5. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, V., “La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado autonómico?”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, Barcelona, 2008, pp.196-235.

AGUADO I CUDOLÀ, V., “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), Atelier, Barcelona, 2012.

AGUDO GONZÁLEZ, J., “Evolución y negación del derecho subjetivo”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 5, Bogotá, 2011, pp. 9-42.

ALEMÁN BRACHO, M.C., “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2, Alicante, 1993, pp. 195-205.

ALMEIDA CERREDA, M., “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, (Coord. MUÑOZ MACHADO, S.), Iustel, Madrid, 2011, pp. 2701-2734.

ALMEIDA CERREDA, M., “La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, *La reforma del régimen local*, (Coord. CASARES MARCOS, A.B. y Dir. QUINTANA LÓPEZ, T.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 113-165.

ALONSO SECO, J.M. y GONZALO GONZÁLEZ, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 2000.

ALONSO-OLEA GARCÍA, B. y MEDINA GONZÁLEZ, S., *Derecho de los servicios públicos sociales*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

ARIAS ASTRAY, A., GUILLÉN SÁDABA, M.E., PÉREZ MADERA, D. y DE LUCAS Y MURILLO DE LA CUEVA, F., “La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de primera y segunda generación en España”, *Portularia: Revista de Trabajo Social*, vol. 4, Madrid, 2004, pp. 507-518.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, Madrid, 2014, pp.373-410.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. y MÍGUEZ MACHO, L., “Servicios sociales y crisis económica: los límites del estado asistencial”, *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, (Coord. BLASCO ESTEVE, A.), INAP, Madrid, 2012.

CASADO PÉREZ, D., *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, Fundación FOESSA, Madrid, 2010.

EZQUERRA HUERVA, A., *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, 2012.

FERNÁNDEZ-ESPINAR, L. C., “El control judicial de la discrecionalidad administrativa. La necesaria revisión de la construcción dogmática del mito de la discrecionalidad y su control”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, Valladolid, 2012, pp. 211-258.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A., *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, Epraxis, Sevilla, 2012.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1982.

GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. 1, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 525-542.

GARRIDO MAYOL, V., *Sinopsis del artículo 149 de la CE*, 2003. Disponible en [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

GIL PAREJO, M., “Los inicios de la construcción del sistema público de servicios sociales desde la perspectiva del trabajo social”, *Miscelánea Comillas*, núm. 132, Madrid, 2010, pp. 185-209.

HERRERO ZÁRATE, I., “Análisis de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco”, *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), Fundación FOESSA, Madrid, 2010.

LOPERENA ROTA, D., “La irreversibilidad de los derechos sociales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 9, 2012, pp. 9-14.

LÓPEZ MENUDO, F., “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), Atelier, Barcelona, 2012.

MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L., “Servicios Públicos”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009*, núm. 1, Zaragoza, 2010, pp. 111-122.

MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M. y CASADO OLLERO, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2010.

MORENO FERNÁNDEZ, J. I., “Tasas y precios públicos: algunas consideraciones a la luz de la doctrina constitucional”, *Claves del Gobierno Local*, núm. 4, Madrid, 2005, pp. 339-381.

PALMA DEL TESO, A., “El principio de igualdad y el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, *La Administración de la Ley de Dependencia*, (Coord. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. y Díez Sastre, S.), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2012.

PEMÁN GAVÍN, J.M., *Asistencia sanitaria y Sistema Nacional de Salud. Estudios jurídicos*, Comares, Granada, 2005.

PEMÁN GAVÍN, J.M., “Prólogo”, *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, (Coord. EZQUERRA HUERVA, A.), Atelier, Barcelona, 2012.

PÉREZ ROYO, J., “La STC 31/2010 y la contribución de la Jurisprudencia Constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado Autonómico”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, Barcelona, 2011, pp. 121-149.

PONCE SOLÉ, J., *El derecho y la (ir)reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, INAP, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008.

SÁNCHEZ PÉREZ, M.C., “Análisis de la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra”, *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), Fundación FOESSA, Madrid, 2010.

SANTOS-ASCARZA BACARIZA, J.L., “Análisis de la Ley de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria”, *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), Fundación FOESSA, Madrid, 2010.

TOLIVAR ALAS, L., “Inflación normativa y derechos de los ciudadanos a la prestación de servicios sociosanitarios”, *CABISE´14: Congreso Presente y futuro del Estado de Bienestar en España*, Oviedo, 5-6 junio 2014, Departamento de Sociología de la Universidad de Oviedo, pp. 117-126.

TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A., *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación de servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

TORNOS MAS, J., “La STC 247/2007 y el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 7, Barcelona, 2008, pp.79-105.

VAQUER CABALLERÍA, M., *La acción social: (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

VILÀ MANCEBO, A., “Análisis de la Ley catalana de servicios sociales de 2007”, *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, (Coord. CASADO PÉREZ, D.), Fundación FOESSA, Madrid, 2010.

VILÀ MANCEBO, A. “La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales [2006-2011]: análisis comparativo”, *Azarbe, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, núm. 1, Murcia, 2012, pp. 143-155.