

Noves tendències legislatives en serveis socials: vers el reconeixement del dret subjectiu i la universalització

Toni Vilà. Universitat de Girona. Membre del Consell Assessor de l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat de Barcelona

Introducció

En els darrers dos anys s'han promulgat un conjunt de lleis, tant en l'àmbit estatal com autonòmic, relacionades amb els serveis socials, en les quals es poden apreciar canvis rellevants en alguns dels aspectes substantius de la matèria. S'ha parlat molt de la Llei de serveis socials (Llei 12/2007, d'11 d'octubre) i de la Llei de la dependència (Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència) i, en canvi, sorprenentment, es tenen poc en compte o quasi no es relacionen amb l'Estatut d'autonomia (Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol) i la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic (Llei 13/2006, de 27 de juliol). Totes aquestes normes són catalanes,¹ excepte la referent a l'autonomia i situacions de dependència que té un àmbit estatal. A més d'aquestes lleis directament relacionades amb els serveis socials se n'han promulgat d'altres que van en la mateixa direcció; ens referim, per exemple, a la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social,² a la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere,³ o les darreres reformes de l'Estatut dels treballadors i de la normativa de la Seguretat Social adreçades a fer efectives algunes de les prestacions de serveis socials.

Considerem, per tant, que el tractament d'aquest tema requereix incloure també l'anàlisi conjunta de les quatre

lleis esmentades al començament de l'apartat anterior, ja que només així serà possible esbrinar-hi la possible existència de noves tendències.

1. Antecedents

Abans de començar cal recordar que, com acostuma a passar en els fets històrics, aquests canvis normalment no sorgeixen del no-res, ans al contrari, són fruit d'una maduració lenta i sovint llarga. En el cas que tractem, podem trobar aportacions procedents de l'àmbit científic des de mitjan anys noranta⁴ que van posar en evidència la debilitat de molts dels drets socials i més concretament dels referents als serveis socials, i com l'entusiasme i el voluntarisme de les lleis autonòmiques de serveis socials no es van acompanyar dels mecanismes legals i financers suficients per fer efectius els drets que proclamaven. Aquests debats es van anar estenent a l'àmbit professional i aviat van formar part de les reclamacions de les associacions i organitzacions d'usuaris dels serveis socials fins que, finalment, també s'incorporaren a les agendes polítiques.

Les anàlisis de la situació dutes a terme situen l'origen de la feblesa dels drets socials —amb l'excepció remarkable del dret a l'educació— en la Constitució espanyola, quan estableix que els principis rectors de la política social i econòmica (on es tracten molts dels drets socials relacionats amb els serveis socials, com els relatius a la família i infància, article 39, les persones amb discapacitat, article 49, o la gent

gran, article 50) no són directament ni immediatament aplicables, sinó que només podran ser al·legats d'acord amb el que disposin les lleis que els desenvolupin. Aquestes lleis en l'àmbit dels serveis socials les van promulgar les comunitats autònomes⁵ que, fent

1. Cal assenyalar que ja havien iniciat aquesta tendència que exposarem altres lleis autonòmiques anteriors a la catalana, especialment la Llei del Principat d'Astúries 1/2003, de 24 de febrer, i la Llei 11/2003, de 27 de març, de la Comunitat de Madrid. Més recentment també segueixen la tendència la Llei foral 15/2006, de serveis socials de Navarra, i la Llei de Cantàbria 2/2007, de 27 de març, de drets i serveis socials.

2. «Els estrangers residents tindran dret als serveis i a les prestacions socials, tant als generals i bàsics com als específics, en les mateixes condicions que els espanyols. Els estrangers, qualsevol que sigui la seva situació administrativa, tenen dret als serveis i prestacions socials bàsics», art. 14, 2 i 3.

3. «Dret a l'assistència social integral», art. 19.

4. Podem situar l'inici dels debats sobre aquests temes en el treball d'AZNAR, M. «Los derechos de los ciudadanos y acceso a los servicios: perspectivas nacional y comunitaria», dins *La Europa social a debate*. Salamanca: Junta de Castilla y León. Documentos de Acción Social núm. 5; 1995, pàg. 175-211. En l'àmbit de la dependència es pot consultar CASADO, D. (dir.) *Respuestas a la dependencia*. Madrid: Editorial CCS, 2004, i entre les darreres aportacions en serveis socials vegeu CASADO, D. i FANTOVA, F. (coord.) *Perfeccionamiento de los servicios sociales*. Madrid: Caritas Española Editores i Fundación Foessa, 2007.

5. L'any 1981 el Grup Socialista va presentar la primera Proposició de Llei de serveis socials al Parlament de Catalunya, i durant la dècada 1982-1992 totes les comunitats autònomes van aprovar lleis en aquesta matèria. A partir de l'any 1992 es va començar la nova fornada de lleis, que segueix fins als nostres dies. Per ampliar aquest punt vegeu: GUILÉN, E. i VILÀ, A. «Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales», dins CASADO, D. i FANTOVA, F. (coord.) *Perfeccionamiento... op. cit.*, pàg. 147-175.

ús de les possibilitats competencials previstes a la Constitució, van incorporar als seus estatuts d'autonomia la competència exclusiva en aquesta matèria.⁶

De l'anàlisi general del conjunt d'aquestes lleis interessa remarcar diversos aspectes:

a) Malgrat les referències genèriques i contínues al dret als serveis socials, cap de les lleis de serveis socials anteriors a la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència no va establir amb caràcter general un veritable dret subjectiu.⁷

b) Aquestes lleis han anat augmentant i concretant els drets i deures dels destinataris i usuaris dels serveis.

c) Han estructurat funcionalment i territorialment sistemes de serveis socials autonòmics públics o de responsabilitat pública.

d) S'han consolidat progressivament els sistemes, que avui ja presenten un pressupost específic i uns efectius de professionals considerables.

e) El finançament continua sent la gran debilitat dels sistemes de serveis socials autonòmics.

f) Aquestes lleis no resolien l'efectivitat del principi constitucional de la igualtat —tant entre les comunitats autònomes, com al seu interior— i persisteixen encara desigualtats difícilment justificables.

g) La distribució de competències és complexa i ambigua, cosa que genera indeterminació de les responsabilitats

públiques amb el consegüent perjudici dels drets de la ciutadania.

Tanmateix, podem trobar en la legislació autonòmica de serveis socials anterior a 2006 la regulació de drets subjectius i de l'accés universal a determinades prestacions, tot i que sempre es referien a casos puntuals amb costos relativament baixos, com serien els referents als serveis bàsics de diagnòstic (l'equip de valoració i orientació de la discapacitat i els de valoració de la dependència o l'equip d'atenció a la infància i l'adolescència), d'orientació i d'assessorament (les funcions de diagnòstic, orientació i assessorament que efectuen els equips bàsics d'atenció social primària) o les referents a alguna prestació concreta, com el cas significatiu de les corresponents a l'atenció precoç a Catalunya.

Els anys 2006 i 2007, com veurem més endavant, la legislació comença a incorporar amb caràcter general algunes de les conclusions i propostes d'aquests debats, que ja s'havien convertit en reivindicacions.

Per acabar aquest apartat introductori cal fer alguna precisió conceptual a l'entorn dels dos termes clau. En primer lloc, considerem que per poder parlar pròpiament de «dret subjectiu» s'han de donar els requisits següents: a) que es delimiti de manera concisa la prestació a què es té dret; b) que es concretin els requisits d'accés; c) que s'exigeixi al responsable de la prestació que disposi dels

recursos suficients; d) que atorgui al presumpte beneficiari la legitimació per reclamar el seu dret, si cal, davant els tribunals.

Pel que fa al principi d'universalitat, entenem que implica el dret d'accés efectiu a una determinada prestació per part de la persona que es troba en la situació protegida, amb independència dels seus recursos econòmics.

2. Anàlisi dels canvis principals

En el discurs polític actual ha arrelat amb força la consideració evolucionista —força simplista, però que ha esdevingut tot un eslògan— que un cop consolidats els sistemes d'educació, salut i pensions ha arribat l'hora dels serveis socials: consolidació de la «quarta pota» o el «quart pilar» del sistema de benestar social espanyol. Tanmateix, per conèixer l'abast d'aquestes iniciatives, cal analitzar, mitjançant la revisió dels elements configuratius del dret subjectiu, del principi d'universalització i d'altres de relacionats amb el model organitzatiu i de finançament, fins a quin punt són realment certs i suficients aquests canvis i veure si aquest compromís polític se'l dota dels recursos necessaris per fer-los efectius.

6. Amb l'excepció dels serveis socials de la Seguretat Social.

7. A Astúries, la Llei 1/2003, de 24 de febrer, de serveis socials, que es refereix explícitament al dret subjectiu, no es va arribar a desenvolupar.

2.1 Dret subjectiu

2.1.1 L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006

En primer lloc, s'ha de destacar que una de les novetats més significatives de l'Estatut d'autonomia de 2006 ha estat la inclusió dels drets i deures de l'àmbit civil i social, establerts al capítol I, títol I del seu text. Un grup d'aquests drets s'adrecen a les persones (article 15), a les famílies (article 16) o a col·lectius concrets (menors, article 17; persones grans, article 18; dones, article 19; etc.) i un altre es refereix a determinats sectors, com l'educació (article 21), la cultura (article 22), la salut (article 23), els serveis socials (article 24), el treball (article 25) o l'habitatge (article 26). Aquests drets vinculen tots els poders públics de Catalunya, fins i tot, en determinats casos, els particulars (article 37). S'han de regular per llei del Parlament, que ha d'aprovar, així mateix, la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya (article 37.2).

Tot i l'ambigüitat en la definició dels drets i les contínues remissions a la legislació que els haurà de concretar, considerem que l'Estatut de 2006 configura drets subjectius, ja que —com s'ha dit— obliga tots els poders públics de Catalunya a respectar-los i a més a interpretar-los i aplicar-los en el sentit més favorable per a la plena efectivitat (article 37), de manera que s'hi preveu, així mateix, que qualsevol acte que els vulneri pot ser objecte de recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (article 38.2).

En referència als serveis socials l'article 24 estableix els següents drets de les persones:

- A accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública.
- A ser informades sobre les prestacions.
- A donar el consentiment per a qualsevol actuació que els afecti.
- A una atenció adequada a les persones amb necessitats especials per mantenir l'autonomia.
- A una renda garantida de ciutadania per a les persones i famílies en situació de pobresa que els assegurï una vida digna.
- Que les entitats del tercer sector hi participin i col·laborin.

Recordem que aquesta llei orgànica és anterior a totes les altres que comentem i que, per tant, les posteriors ja havien de fer efectius aquests drets, interpretant i aplicant el seu contingut en el sentit més favorable.

Així mateix, aquesta norma bàsica de Catalunya es refereix, en el capítol V d'aquest mateix títol I, als principis rectoris, que juntament amb els establerts a la Constitució han d'orientar les polítiques públiques. Aquestes disposicions estableixen que els poders públics, en l'exercici de les competències, han de promoure i adoptar les mesures necessàries per garantir l'eficàcia plena d'aquests principis (article 39.1) que informen la legislació positiva, la pràctica judicial i les seves actuacions, però que només seran exigibles davant

la jurisdicció, d'acord amb el que determinin les lleis i altres disposicions que els despleguin (article 39.2 i 39.3). Entre aquest principi n'hi ha alguns de relacionats amb els serveis socials, com la protecció de les persones i les famílies (article 40), la perspectiva de gènere (article 41) i, especialment, el dedicat a la cohesió i el benestar social (article 42). Aquest article en referir-se als serveis socials assenyalava que els poders públics han de: *a)* promoure polítiques públiques que «garanteixin un sistema de serveis socials, de titularitat pública i concertada, adequat als indicadors econòmics de Catalunya» (article 42.1); *b)* portar a terme polítiques preventives i comunitàries; *c)* garantir la qualitat dels serveis; *d)* establir la gratuïtat dels serveis socials que les lleis determinin com a bàsics (article 42.5). Aquests principis, tot i no ser exigibles directament, han de marcar les polítiques públiques. Per això, caldrà un seguiment acurat de les normatives de serveis socials que estableixin els diferents poders públics.

2.1.2 La llei de prestacions socials de caràcter econòmic

Pel que fa a la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic, que té com a objectiu l'atenció de situacions de necessitat en què es troben les persones que no disposen de recursos econòmics suficients per afrontar-les, classifica les esmentades prestacions en tres tipus (article 15): les de dret subjectiu, les de concurrència i les d'urgència. Aquesta norma considera que són de dret

subjectiu quan el beneficiari reuneix els requisits fixats per la llei que crea i regula la prestació, i estableix que en aquests supòsits l'ens gestor ha de fer l'aportació que correspongui. En canvi, la concessió de les de concurrència resta limitada a les disponibilitats pressupostàries.

D'altra banda, aquesta llei defineix tres conceptes importants per configurar l'atenció a les persones amb manca de recursos econòmics: la situació de necessitat («...s'entén per situació de necessitat qualsevol contingència que té lloc o apareix en el transcurs de la vida d'una persona i que li impedeix fer front a les despeses essencials per al manteniment propi o per al manteniment de les persones que integren la unitat familiar o la unitat de convivència a la qual pertany», article 12), les despeses essencials («Als efectes del que disposa aquesta llei, s'entén per despeses essencials d'una persona, d'una unitat familiar o d'una unitat de convivència, les pròpies de la manutenció, les derivades de l'ús de la llar, les que faciliten la comunicació i el transport bàsics, i també totes les que són imprescindibles per viure dignament», article 13) i l'indicador de renda de suficiència,⁸ que s'ha de fixar periòdicament mitjançant la Llei de pressupostos de la Generalitat. A partir d'aquests elements es considera que hi ha manca de recursos econòmics quan els ingressos personals són inferiors a l'indicador de renda de suficiència.⁹ Aquest seria, doncs, el llindar de la

situació de necessitat i la referència per a l'establiment de les quanties de les prestacions (article 15.4).

Estableix com a prestacions econòmiques de dret subjectiu les següents: a) per a joves extutelats (article 19); b) per al manteniment de les despeses de la llar dels cònjuges o familiars supervivents (article 20); c) la complementària per a pensionistes de la modalitat no contributiva per invalidesa o jubilació (article 21); d) per l'acolliment de menors d'edat tutelats per la Generalitat (article 22); e) per atendre necessitats bàsiques (article 23). S'ha d'aclarir que, malgrat la denominació d'aquesta darrera prestació, que podria fer pensar en una mena de «renda garantida de ciutadania», com aquella a què es refereix l'esmentat article 24.3 de l'Estatut de 2006, només s'adreça a les persones amb una disminució igual o superior al 65% o que tenen més de 65 anys (article 23, a).

2.1.3 La llei d'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència

Aquesta llei assenjala a l'article primer que té per objectiu regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret subjectiu de la ciutadania a la promoció de l'autonomia personal i l'atenció a les persones en situació de dependència. Aquesta norma estableix i classifica les prestacions de serveis que són prioritàries (de prevenció, teleassistència, ajuda a domicili, centres de dia i de nit

i atenció residencial) i les econòmiques (vinculades al servei, per a cura de l'entorn familiar i suport a cuidadors no formals i d'assistència personal). Aquesta norma, a més, defineix les prestacions (articles 13 a 25), estableix els requisits d'accés (article 5), assenjala un mínim garantit (article 7) amb finançament suficient (articles 32.1 i 32.2) i atorga al sol·licitant la possibilitat d'iniciar accions administratives i jurisdiccionals en defensa del dret que li reconeix la llei (article 4, j), reuneix, per tant, els requisits essencials per ser considerat un veritable dret subjectiu.

2.1.4 La llei de serveis socials

Finalment, la Llei de serveis socials no estableix d'una manera tan contundent i clara el dret subjectiu, ja que, d'una banda, sembla que prioritza els aspectes organitzatius («...regula i ordena el sistema de serveis socials...», article 1) per damunt dels substantius (reconeixement del dret als serveis socials)

8. «... s'entén, amb caràcter general, que hi ha manca de recursos econòmics quan els ingressos personals són inferiors a l'indicador de renda de suficiència. Aquesta quantia s'incrementa un 30% per cada membre de la unitat familiar o de la unitat de convivència que no té patrimoni ni ingressos.» (Article 15, 2 i 3.)

9. «Aquesta quantia s'incrementa un 30% per cada membre de la unitat familiar o de la unitat de convivència que no té patrimoni ni ingressos. No tenen en compte com a ingressos personals els que pot percebre el beneficiari o beneficiària provinents d'ajuts de qualsevol naturalesa, si tenen la finalitat d'atendre les despeses derivades de la necessitat del concurs d'una altra persona per a dur a terme els actes essencials de la vida.» (Article 15, 3.)

i, de l'altra, quan es refereix als drets desborda l'àmbit i les possibilitats dels serveis socials («...tenen com a finalitat assegurar el dret de les persones a viure dignament totes les etapes de la vida (...) en el marc de la justícia social i del benestar de les persones», article 3.1), cosa que produeix confusió i inseguretat jurídica. Tanmateix, si es tenen en compte les disposicions referents a les prestacions (de serveis, econòmiques¹⁰ i tecnològiques), es constata com, després de diferenciar entre les que són garantides i les que no ho són, estableix de manera clara que les garantides «són exigibles com a dret subjectiu» (article 24.4). En aquest cas, però, no es disposa d'una cartera de serveis socials¹¹ ni d'una definició concreta de les prestacions ni dels requisits d'accés, qüestions bàsiques —com s'ha dit— per determinar la naturalesa del dret, i es deixa la regulació a la via reglamentària («La cartera de serveis és aprovada per decret del Govern», article 25.1). No s'explicita tampoc la possibilitat de recórrer a la via jurisdiccional en els casos en què no es reconegui el dret, però sí que estableix que els crèdits per finançar prestacions garantides són ampliables, tot i que només es refereix a les corresponents a la Generalitat (article 60.3), però considerem que també afecten les prestacions de responsabilitat d'altres administracions.

Per finalitzar aquest apartat referent als drets, s'ha de deixar constància que totes aquestes normes que comentem, a més de referir-se al dret subjec-

tiu d'accés a determinades prestacions, regulen els drets i deures dels destinataris i usuaris dels serveis socials. És remarcable la incorporació a les mateixes lleis d'aquests drets i llibertats d'una manera concreta, ja que facilita l'exercici per part de la ciutadania. Entre els drets emergents cal assenyalar els referents al dret a decidir i a la possibilitat d'elegir, a rebre de manera comprensible informació sobre la seva situació, a donar el consentiment previ a determinades actuacions, a accedir i donar-se de baixa de les prestacions, a disposar d'un professional de referència, entre d'altres. També es van concretant els deures, així com la necessitat d'adaptar l'exercici dels drets i deures en els casos de menors o de persones incapacitades.

2.2. Universalitat

Si considerem que la universalitat implica el dret d'accés efectiu a una determinada prestació per part de la persona que es troba en la situació protegida, amb independència dels seus recursos econòmics, per analitzar adequadament aquest principi s'hauran de tenir en compte tres elements: l'àmbit personal afectat, la necessitat protegida i els requisits exigits, especialment l'absència del referent a la situació econòmica del sol·licitant. No obstant això, cal tenir en compte que hi ha determinades prestacions que per la seva pròpia naturalesa s'adrecen a les persones amb rendes baixes i, per tant, un requisit serà conèixer la condició

econòmica del sol·licitant, tot i que en aquests casos es pot considerar que també són universals, ja que la situació protegida és precisament la manca de recursos. D'altra banda, no s'ha de confondre la universalitat amb la gratuïtat, ja que una prestació pot ser universal però estar sotmesa a la col·laboració econòmica dels usuaris en el pagament del servei; el que sí que exigeix aquest principi és que l'Administració competent garanteixi una oferta de serveis suficient per poder cobrir tota la demanda.

2.2.1 L'Estatut d'autonomia de 2006

Si analitzem en primer lloc l'Estatut de 2006 podem observar que distingeix entre ciutadans de Catalunya («Gaudeixen de la condició política de catalans o ciutadans de Catalunya els ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu a Catalunya», article 7.1) i les persones en sentit general (drets de les persones, article 15). És important remarcar que reconeix que «Totes les persones tenen dret a viure amb dignitat, seguretat i autonomia, lliures

10. Aquesta llei reitera que les prestacions econòmiques poden ser de dret subjectiu, de concurrència i d'urgència.

11. La Llei de serveis socials inclou un annex que estableix amb caràcter provisional un «Catàleg classificat de serveis i prestacions socials del Sistema Català de Serveis Socials» que bàsicament reproduïx la tipologia anterior, incrementant la compartimentació de serveis que la fan encara més rígida i complexa i incorpora, a més, alguns nous serveis que en no definir-los generen incerteses.

d'exploació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal» (article 15.2) i que els drets socials (famílies, article 16; menors, article 17, persones grans, article 18, dones, article 19; educació, article 21; cultura, article 22; salut, article 23) estan adreçats a les persones, per tant, no sols als ciutadans de Catalunya. Concretament, pel que fa al dret als serveis socials es refereix en tot moment a les persones, si bé remet l'exercici al que estableixin les lleis. D'altra banda, en aquest article 24 es no fa cap referència a la situació econòmica, excepte el cas de la «renda garantida de ciutadania» que restringeix a les «persones o famílies que es troben en situació de pobresa» (article 24.3), ja que la situació protegida és precisament la manca de recursos econòmics. Per tant, sembla clar que l'Estatut opta per la universalitat com a criteri general.

2.2.2 La Llei de prestacions socials

La Llei de prestacions socials de caràcter econòmic regula un conjunt de prestacions que pretenen protegir les situacions de necessitat econòmica, per tant, seria com el cas comentat de la renda garantida de ciutadania estatutària. El que cerquen aquestes prestacions és garantir amb caràcter universal uns mínims econòmics a determinats col·lectius —encara que actualment no a tothom— prenent com a referència l'esmentat indicador

de renda de suficiència. Pel que fa a l'àmbit personal aquesta norma es refereix amb caràcter general a les «persones residents legalment a Catalunya», i ho amplia en els casos de les prestacions d'urgència a les «persones que viuen o es troben a Catalunya» (article 4).

2.2.3. La Llei d'autonomia personal i atenció a persones en situació de dependència

Aquesta llei exigeix per ser-ne beneficiari, a més de trobar-se en la situació de dependència, un determinat període de residència en el territori espanyol, i en el cas de les persones estrangeres es remet a la Llei orgànica 4/200, d'11 de gener, sobre drets i llibertats de les persones estrangeres a Espanya i la seva integració social, als tractats internacionals i als convenis establerts amb els països d'origen (article 5). D'altra banda, considera explícitament el principi d'universalitat en «l'accés de totes les persones en situació de dependència, en condicions d'igualtat efectiva i no-discriminació, en els termes establerts en aquesta llei» (article 3, b). Tanmateix, aquesta llei té en compte els recursos econòmics per a l'accés a determinades prestacions. Així, estableix que la «prioritat en l'accés als serveis estarà determinada pel grau i el nivell de dependència i, a igual grau i nivell, per la capacitat econòmica del sol·licitant» (article 17), o quan regula la prestació econòmica per a la cura en l'entorn familiar i el suport a cuidadors

no professionals preveu que les condicions per accedir a aquesta prestació es determinaran en «funció del grau i el nivell reconegut a la persona en situació de dependència i de la seva capacitat econòmica» (article 18.2). La incidència dels factors econòmics en l'atorgament de prioritat per accedir al servei i, sobretot, la possibilitat que l'accés a la prestació en l'entorn familiar es pugui condicionar a la capacitat econòmica posen en perill la universalitat d'aquestes prestacions.

2.2.4 La Llei de serveis socials

La Llei de serveis socials catalana estableix a l'article 6 que «Els serveis socials s'ofereixen a tota la població...», i a l'article 9.1 assenyalava que «totes les persones tenen dret a accedir a l'atenció social i a gaudir-ne sense discriminació...»; tot i la confusió que pot generar la referència a l'atenció social, sembla que es tracta d'una declaració genèrica d'universalitat, encara que a l'article 7 assenyalava uns destinataris prioritaris («Són destinataris dels serveis socials, especialment, les persones que estiguin en alguna o algunes de les situacions següents:...», article 7). Aquesta norma, quan estableix els principis rector del sistema, situa en primer lloc el d'universalitat, que concreta de la manera següent: «Els poders públics han de garantir a tothom el dret d'accés als serveis socials i llur ús efectiu en condicions d'igualtat, equitat i justícia redistributiva. Aquest principi no exclou, però, que l'accés es

puguí condicionar al fet que els usuaris compleixin determinats requisits i paguin una contraprestació econòmica per assegurar la coresponsabilitat entre els usuaris i les administracions públiques i la sostenibilitat del sistema». Aquesta definició sembla correcta, sempre que no s'inclogui entre els requisits d'accés els relatius a la situació econòmica.

D'altra banda, aquesta obligació de garantir a tothom l'accés efectiu suposa una responsabilitat important per als poders públics competents, ja que, com s'ha dit, han de promoure l'oferta suficient per garantir aquest principi; potser per això, en tractar del finançament la llei sembla limitar la universalitat als serveis socials bàsics i als garantits («Les administracions han de garantir l'accés universal als serveis socials bàsics (...). També han de garantir l'accés universal a les prestacions de servei garantides...», article 65.1), però àdhuc sembla no assegurar la universalitat ni per als serveis bàsics, quan assenyala que «Sens perjudici que els serveis socials bàsics han de tendir a la universalitat...» (article 62.1). En tot cas el text és força confús i s'haurà d'esperar al desenvolupament per veure quina interpretació se'n fa.

Quant a les persones susceptibles de ser titulars del dret d'accés als serveis socials, estableix que ho poden ser «els ciutadans dels estats membres de la Unió Europea empadronats en un municipi de Catalunya» (article 6.2) i per a les persones que no són ciutadans de la

UE «si es troben en situació de necessitat personal bàsica podran accedir-hi en els termes que estableix la legislació en matèria d'estrangeria» (article 6.3).

2.3 Altres elements relacionats amb el model organitzatiu i de finançament

A més d'aquests dos eixos bàsics del canvi analitzats (dret subjectiu i universalitat) i alguns aspectes col·laterals que ja s'han comentat (concreció i ampliació dels drets i deures i dels dispositius de garantia, classificació i definició de les prestacions), es poden observar altres novetats, especialment en l'àmbit organitzatiu.

2.3.1 Consolidació d'un sistema i una xarxa de responsabilitat pública mixta

En primer lloc, s'aprecia la consolidació d'un sistema i una xarxa de responsabilitat pública mixta (publicoprivada) amb referències explícites a la potenciació del tercer sector. Així l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006, quan estableix el dret als serveis socials, assenyala, com s'ha vist, que les «organitzacions del tercer sector social tenen dret a complir llurs funcions en els àmbits de la participació i la col·laboració socials» (article 24.4). La Llei d'autonomia personal considera entre els principis inspiradors la participació de la iniciativa privada i del tercer sector en els serveis i prestacions (article 3, m i n) i estableix que «el sistema es configura con una xarxa d'utilització pública que integra, de manera co-

ordinada, centres i serveis, públics i privats» (article 6.2). Finalment, la Llei de serveis socials assenyala que «el sistema públic de serveis socials està integrat pel conjunt de recursos, prestacions, activitats programades, projectes i equipaments destinats a l'atenció social de la població, de titularitat de l'Administració de la Generalitat, de les entitats locals i d'altres administracions, i també els que l'Administració concerta amb les entitats d'iniciativa social o privada» (article 14.1). Aquesta llei tracta al títol VI de la iniciativa privada, on explícita el dret que tenen de crear centres i establiments de serveis socials i a gestionar programes i prestacions, sempre que obtinguin la corresponent autorització i compleixin els requisits de qualitat i altres condicions preceptives (article 68). Així mateix, aquesta norma distingeix entre les entitats d'iniciativa mercantil i les d'iniciativa social, segons que tinguin o no finalitat de lucre, respectivament, i atorga un paper rellevant a les entitats d'iniciativa social, que tenen dret a participar, mitjançant les seves associacions representatives, en el Consell General de Serveis Socials (article 70.4), a rebre subvencions (article 76) i que poden ser entitats col·laboradores del sistema públic de serveis socials per coadjuvar en l'aplicació de la política de serveis socials (article 77). També assenyala que les Administracions han de fomentar la creació d'aquestes entitats per a l'acompliment de les activitats de serveis socials (article 78).

2.3.2 Qualitat de les prestacions i els serveis

Una altra qüestió que destaca és l'èmfasi d'aquestes lleis per la qualitat de les prestacions i els serveis. L'Estatut de 2006 estableix com un dels principis rectors referent als serveis socials que «els poders públics han de (...) garantir la qualitat del servei» (article 42.5). Així mateix, la Llei d'autonomia personal considera la qualitat dels serveis com un dels principis inspiradors (article 3, j) i dedica el títol II a la qualitat i l'eficàcia, regulant les mesures per garantir la qualitat (articles 34 i 35), la formació (article 36), el sistema d'informació (articles 37 i 38) i l'actuació contra el frau (article 39). També la Llei de serveis socials incorpora com un dels principis rectors la qualitat, que concreta de la manera següent: «El sistema de serveis socials ha d'aplicar criteris d'avaluació de la qualitat dels programes, les actuacions i les prestacions, prenent com a referència el concepte de qualitat de vida i vetllant perquè els serveis i els recursos s'adaptin a les necessitats socials i al desenvolupament de la comunitat» (article 5, p) i el títol VIII d'aquesta norma el conceptua com un dret dels usuaris i concreta l'abast, així com els criteris de qualitat, i instaura el pla de qualitat com a instrument bàsic per assegurar-ne la implantació.

2.3.3 Sistema competencial

També s'aprecien variacions en el sistema competencial, que sembla adreçar-

se vers un model més cooperatiu, tot i que persisteixen les complexitats i ambigüitats en el repartiment de les competències entre les administracions responsables, fet que dificulta la cooperació i la coordinació i que debilita els drets de les persones en no poder identificar l'ens públic responsable. La voluntat dels legisladors d'anar cap a formes de col·laboració, coordinació i cooperació entre les administracions és evident. En l'àmbit estatal la Llei d'autonomia personal explica en el preàmbul que pretén desenvolupar un model innovador integrat basat en la cooperació interadministrativa i en el respecte a les competències. Aquesta cooperació es concreta en el Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, al qual s'atribueixen importants competències (article 8.2) i que, com explicita l'apartat primer de l'article 8, és un «instrument de cooperació per a l'articulació del sistema», que està format per representants del govern de l'Estat i de les comunitats autònomes que tenen majoria. S'ha de remarcar que aquesta llei només preveu la possibilitat que les entitats locals en formin part, com així ha estat a través del desenvolupament reglamentari. Un altre instrument de cooperació són els convenis que preveu aquesta norma entre l'Administració General de l'Estat i cadascuna de les comunitats autònomes.

La Llei de serveis socials també opta per reforçar la cooperació i tracta de

la «Coordinació i col·laboració interadministratives» al capítol IV del títol III dedicat a les competències de les administracions públiques. En aquestes disposicions s'estableixen mesures de coordinació i cooperació entre els diferents sistemes de benestar i també entre els nivells de l'Administració, mitjançant la creació del Consell de Coordinació de Benestar Social que és «l'òrgan encarregat de coordinar les polítiques públiques en matèria de serveis socials, vetllar per llur equitat territorial i articular-les amb els sistemes d'educació, salut, cultura, ocupació, habitatge i justícia», que està integrat per «representants dels ens locals, mitjançant llurs associacions representatives, i de la Generalitat» (article 40.1).

2.3.4 Sistema de finançament

Aquesta manera d'actuar més cooperativa inclou també formes més concretes de finançament compartides entre les administracions implicades i els usuaris. La Llei d'autonomia personal estableix que l'Administració General de l'Estat es fa càrrec del finançament del nivell mínim garantit (articles 9 i 32.2), així com de la part acordada en els convenis¹² que es puguin establir amb les comunitats autònomes (article 32.3), que podran establir prestacions addicionals al seu càrrec (article 32.4). L'aportació de les comunitats autò-

12. Cal tenir en compte que les aportacions estatals per a la signatura de convenis finalitzaran l'any 2015 (segons la disposició transitòria primera).

només serà, per a cada any, almenys igual a la de l'Administració General de l'Estat (article 32.3). Per la seva banda, la Llei de serveis socials estableix l'obligació de la Generalitat de garantir els recursos necessaris per al compliment de la llei i que, així mateix, els ens locals han de consignar les partides pressupostàries necessàries per al compliment de les seves obligacions (article 60). Després concreta la manera de compartir el finançament, com és el cas significatiu dels serveis socials bàsics, que s'han de fixar mitjançant convenis quadriennals entre la Generalitat i la corporació local titular de l'àrea bàsica de serveis socials, en el qual l'aportació de la Generalitat no podrà ser inferior al 66% del cost dels serveis socials bàsics (article 62.2).

Pel que fa a les aportacions dels beneficiaris de les prestacions i els usuaris dels serveis, la nova normativa sembla decantar-se per una opció més personal i menys familiar, i per un sistema general de copagament, amb algunes prestacions bàsiques gratuïtes.¹³ La Llei d'autonomia personal, en tractar aquests aspectes, sempre es refereix al sol·licitant i al beneficiari, sense fer cap referència als familiars obligats, tant pel que fa a la determinació de la capacitat econòmica com per determinar les aportacions: «la capacitat econòmica es determinarà (...) en atenció a la renda i patrimoni del sol·licitant» (article 14.7); «Els beneficiaris de les prestacions de dependència participaran en el finançament...»; «la capacitat econòmica del

beneficiari es tindrà també en compte per a la determinació de la quantia de les prestacions econòmiques» (article 33.1 i 33.2). La Llei de serveis socials, en la mateixa direcció, es refereix exclusivament als usuaris dels serveis: «la participació econòmica de l'usuari en llur cost» (article 66); «per determinar la participació dels usuaris, han de tenir en compte (...) la capacitat econòmica de l'usuari o usuària» (article 67). Per la seva banda, la Llei de prestacions econòmiques, tot i que es refereix a la «situació familiar o convivencial del beneficiari o beneficiària només es té en compte en el supòsit que li comporti una càrrega econòmica» (article 15.1).

3. Conclusions

Tot sembla indicar que ens trobem a l'inici d'una nova etapa que dibuixa un nou marc normatiu dels serveis socials; tanmateix, caldrà veure l'evolució en els propers anys i la voluntat real d'avançar en aquesta direcció i de dedicar-hi els recursos necessaris per fer-los efectius.

Dels aspectes analitzats es constaten encara importants mancances i la debilitat d'algunes de les formulacions que exigeixen més concreció tècnica i pressupostària per poder parlar pròpiament de drets subjectius i d'universalitat. En alguns casos, com en la cooperació interadministrativa, es posa de relleu la manca de pràctica en aquesta nova manera d'actuar i les dificultats que genera la posada en marxa. Pot servir d'exemple d'aquests problemes la

dinàmica de funcionament del Consell Territorial del Sistema fins ara.

Per acabar, sembla necessari deixar constància que, malgrat les múltiples i emfàtiques referències al principi i dret constitucional a la igualtat, no s'aprecien avanços significatius per fer-lo efectiu. No proposem de cap manera avançar vers la uniformitat, que no deixa de ser una manera de vulnerar aquest dret, però sí que en un sistema descentralitzat com el nostre s'han d'establir dispositius concrets i operatius per evitar la generació de desigualtats per raó de residència o qualsevol altre factor. La Llei d'autonomia personal és la més contundent i podria servir d'exemple en aquest sentit, ja que pretén «regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret subjectiu de ciutadania» (article 1). Per assegurar la igualtat estableix el dret a iniciar les accions administratives i jurisdiccionals en defensa del dret que reconeix la llei a l'apartat 1 de l'article 4, que assenyala que «Les perso-

13. L'Estatut de Catalunya de 2006 estableix com a principi que «Els poders públics (...) han de garantir (...) la gratuïtat dels serveis socials que les lleis determinin com a bàsics» (art. 43, 5). La interpretació d'aquest precepte efectuat per la Llei de serveis socials no sembla la més favorable com exigeix l'Estatut, ja que, malgrat incloure entre els serveis socials bàsics «els equips de serveis socials, els programes i projectes, el servei d'ajuda a domicili i altres serveis que es determinin», no s'estableix la gratuïtat, sinó que s'hi explicita que «sens perjudici que els serveis socials bàsics han de tendir a la universalitat i a la gratuïtat, l'usuari o usuària pot haver de copagar el finançament de la teleassistència i dels serveis d'ajuda a domicili» (art. 62, 1).

nes en situació de dependència tindran dret, amb independència del lloc del territori de l'Estat espanyol on resideixin, a accedir, en condicions d'igualtat, a les prestacions i serveis previstos en

aquesta llei...». Si continua la tendència actual del desenvolupament d'aquesta llei segurament caldrà accionar les mesures esmentades per exigir el respecte a aquest dret constitucional.

Resta, per tant, un llarg camí per recórrer i caldrà seguir i avaluar el desenvolupament d'aquestes lleis per constatar si aquestes noves tendències es consoliden. 