

La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado español: el sistema integrado de prestaciones de Cataluña

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ*

*Profesora colaboradora permanente de trabajo social. Universitat Rovira i Virgili***

“La presente Agenda [2030] es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, ONU, 2015¹.

1. Introducción
2. El marco constitucional y estatutario
3. El derecho de acceso a los servicios públicos

Artículo recibido el 13/11/2019; aceptado el 04/03/2020.

* Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Responsable de la Titulación de Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques y del Área de Investigación en Servicios Sociales de la Càtedra d’Inclusió Social de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora del Proyecto “Conseqüències del feminicidi en la violència de gènere: anàlisi de les necessitats de fills, filles i familiars per a noves propostes d’intervenció integral a Catalunya”, del Institut Català de la Dona (Generalitat de Catalunya).

E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat. Código ORCID 0000-0003-3938-8172.

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

1. Resolución núm. 70/1, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), New York, 25 de septiembre de 2015.

4. **El marco jurídico competencial local**
 - 4.1. La reforma del régimen competencial local
5. **El sistema catalán de servicios sociales**
 - 5.1. La consolidación del sistema
 - 5.2. Las funciones ejecutivas
 - 5.3. La estructura de los servicios sociales
 - 5.4. La organización territorial
6. **Conclusiones**
7. **Bibliografía**

Resumen

El marco jurídico constitucional y estatutario configura un sistema propio de prestaciones sociales sobre la base del reconocimiento de un derecho de acceso a los servicios sociales para todos los ciudadanos de Cataluña, en el contexto de la salida de la crisis económica y social en la que se hallaba inmerso el Estado español. Asimismo, determina la distribución de competencias materiales y funcionales del sistema público de protección social entre la Administración de la Generalitat y la Administración local, en sus diversos niveles; bajo el prisma de la interpretación constitucional de la reforma del régimen jurídico local de 2013. En esta línea la Ley 12/2007 de Servicios Sociales comporta la consolidación del modelo prestacional, respondiendo a los principios de universalidad, proximidad y descentralización.

Palabras clave: *servicios sociales; organización administrativa; régimen jurídico; entes locales.*

The survival of a legal framework of social services in Spain: the integrated system of Catalonia

Abstract

The constitutional and statutory legal framework configures a specific system of welfare benefits, based on the recognition of a right of access to social services for all citizens of Catalonia, in the context of emerging from the economic and social crisis, in which the Spanish State was immersed. Likewise, this legal framework determines the distribution of material and functional competences of the public social protection system

between the administration of the Catalan Government (Generalitat) and the local administration, at its various levels; under the perspective of the constitutional interpretation of the 2013 reform of the local legal system. Along these lines, Law 12/2007 on Social Services involves the consolidation of the provision model in accordance with the principles of universality, proximity and decentralisation.

Keywords: social services; administrative organization; legal framework; local entities.

1

Introducción²

El Estado del bienestar está en profunda revisión y en lucha constante contra el capitalismo neoliberal para subsistir, lo que requiere, para LÓPEZ (2007, p. 270), “afrontar las causas estructurales de la desigualdad, y para ello es necesario actuar colectivamente. No basta una estrategia basada en la habilidad y racionalidad del sujeto individualmente considerado. Las nuevas y viejas formas de desigualdad y de exclusión social operan en un entorno caracterizado por la expansión de las nuevas tecnologías y la reestructuración del sistema de producción capitalista”³. A pesar de ello, “la acción social se erige de forma inequívoca como el cuarto pilar del Estado del bienestar” (LÓPEZ, 2014, p. 22).

La crisis económica en un mundo globalizado⁴ ha provocado que la protección de los derechos sociales también entrara en crisis. Las limitaciones presupuestarias y las políticas de austeridad impuestas por la Unión Europea en los últimos años han obligado a algunos Estados, condicionados por una importante deuda pública, a tomar medidas para reducir el gasto público (CASADO, 2019, p. 4) y “reducir drásticamente el nivel

2. Vid., *in totum*, FORNS (2018a) y ANAUT (2019).

3. Este autor continúa afirmando que “las aspiraciones a una democracia mejor que articule las diversas dimensiones de la vida social chocan con las tendencias exclusógenas que caracterizan al nuevo capitalismo informacional: genera riqueza, pero también genera nuevas jerarquizaciones, nuevas formas de desigualdad, y refuerza en parte las viejas formas de desigualdad y de pobreza preexistentes” (LÓPEZ, 2007, p. 253).

4. “La globalización pone de relieve la vigencia de fortísimas desigualdades a nivel global, que también demandan acciones colectivas comunitarias para hacerles frente, tanto presentando experiencias de acción colectiva comunitaria exitosas en otros lugares, como favoreciendo el uso de las nuevas tecnologías para crear comunidades que persiguen objetivos definidos” (LÓPEZ, 2007, pp. 269-270).

de protección de muchos derechos sociales”, lo que “ha conllevado un general redimensionamiento del Estado del bienestar europeo” (GARDINI, 2018, p. 94). Un modelo de bienestar que, en nuestro país, “incluye las intervenciones del Estado (tanto a nivel central como a los niveles autonómico y local) dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población”, según NAVARRO (2004, p. 15). A pesar de ello, para FANTOVA (2019, p. 432), en todo caso, “no es equivalente el grado de desarrollo del sector económico de los servicios sociales o, en su seno, el del sistema público de servicios sociales, con el que tienen otros de los considerados académica o legislativamente como fundamentales para el bienestar, como, por ejemplo, los sectores económicos de los servicios de salud o educación o sus correspondientes sistemas públicos”.

En este complejo marco político, económico y social del inicio del siglo XXI, en el que la democracia del Estado social intenta mantenerse a flote (NAVARRO, 2004, p. 15)⁵, el sistema organizativo y competencial de servicios sociales de Cataluña ha mantenido su propia idiosincrasia a través de la vigente Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (LSS), en un escenario de postcrisis económica y social, de nuevo en una incipiente recesión; pero aún inmerso en una profunda crisis política e institucional tras la reforma del régimen local español de 2013.

En este modelo, los entes locales suponen el primer nivel del sistema público de servicios sociales y constituyen los máximos garantes de la consecución de los principios de proximidad⁶, descentralización⁷ y univer-

5. HERAS (2008, p. 40), pocos meses después de la aprobación de la LSS, manifestaba que “reforzar el estado del bienestar también puede conllevar un contrasentido, porque, pese a la voluntad política gubernamental y de la sociedad civil, el bienestar no es un estado social o, si se quiere, colectivo ya conseguido; por lo tanto, más que reforzarlo, en realidad lo que hay es que casi fijar sus bases. Mientras que desde las posiciones conservadoras, teóricamente y en medidas concretas, se ha considerado que el estado del bienestar ya está superado y que está en crisis, en Cataluña, como también en el resto del Estado español, los fundamentos de este bienestar garantizado gubernamentalmente todavía están apenas comenzando”.

6. Según MELLADO (2010, pp. 6-7), esa cercanía proporcionada por los ayuntamientos es insustituible por las demás Administraciones, puesto que cada localidad tiene sus matices diferenciados y el contacto con los ciudadanos de cada núcleo es diferente; además, los programas políticos de estas unidades básicas administrativas no deberían ser obviados con un mero salto en la jerarquía competencial.

7. Para DESDENTADO (2009, p. 113), “hay que tener en cuenta que la descentralización de competencias tiene sentido en aquellas materias que sean de interés primordialmente local, como ocurre con los servicios sociales. En este ámbito, la descentralización competencial tiene para el ayuntamiento la ventaja de que una asignación formal, expresa, de competencias sobre la materia en las que ya viene desarrollando su actividad implicaría la obtención de una vía adicional de financiación”.

salidad⁸ en la atención a la persona, que constituirán las claves de bóveda del sistema de servicios sociales del Estado español.

El sistema de servicios sociales es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del bienestar, en el que han tenido un rol determinante los entes locales: “pese a las dificultades económico-financieras y a las derivadas de la atomizada estructura de la planta municipal, lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, caracterización que, junto con las de democrático y de derecho, definen la forma en que se halla constituida España de acuerdo con la Constitución de 1978 (art. 1.1)” (MARTÍNEZ-ALONSO, 2016, pp. 202-203). En este marco, para BLANCO, GOMÀ y SUBIRATS (2018, p. 24), “el nuevo municipalismo se convierte en el espacio básico de reconstrucción de derechos sociales, desde una exigencia de innovación, más allá de los parámetros clásicos del estado de bienestar”.

En los últimos años el mantenimiento de la calidad y del nivel óptimo de los servicios y las prestaciones sociales ante el incremento de la demanda se ha visto comprometido. Años en los cuales la crisis ha tenido un impacto no solo por el incremento de las demandas y el crecimiento de la pobreza, sino también por la intensificación del desequilibrio del binomio necesidades/recursos. En este panorama, la acción social, a través de la actuación de los servicios sociales, ha intentado “no solo paliar las necesidades más urgentes de los ciudadanos, sino prevenir y tratar los mismos con la intención de corregir los posibles desequilibrios o desigualdades sociales que los puedan provocar en un futuro” (LÓPEZ, 2014, p. 60). La atención integral y el desarrollo de la persona⁹ van más allá, por lo tanto, de la pura asistencia, buscando la autodeterminación del individuo, como estrategia clara para conseguir el bienestar social y familiar en la atención centrada en la persona en la que se basa la atención social.

8. VILA (2009, p. 31) pone de manifiesto que “persiste la confusión en torno al principio de universalidad y la necesidad de concretar medidas operativas que garanticen el derecho constitucional de igualdad”. En este sentido, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, art. 14, destaca el “carácter universal” de las prestaciones para aquellos ciudadanos que, cumpliendo con los requisitos establecidos, puedan tener derecho. Ahora bien, para ANAUT (2019, p. 132), “el marco normativo ha entendido el principio de universalidad sin terminar de reconocer los derechos subjetivos, prácticamente hasta la aprobación de la LAPAD en 2006”. Aunque, en opinión de LÓPEZ (2006, p. 17), “en todos los modelos de Estado del Bienestar puede observarse cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legitima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar”.

9. En opinión de RODRÍGUEZ (2013, p. 74), “la atención integral centrada en la persona es la que promueve las condiciones necesarias para la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva”.

El modelo catalán de servicios sociales tiene por objeto atender a las necesidades que genera la realidad social dinámica y diversa del territorio, priorizando los colectivos más vulnerables. La respuesta tiene que incorporar el criterio de eficiencia, y pretende mejorar la calidad de vida de las ciudadanas y los ciudadanos, y conseguir mayores cuotas de bienestar. Un modelo que, a la vez que persigue ser un modelo de cohesión social y territorial, abre el debate sobre nuevos derechos subjetivos y sobre la necesidad de redefinir los servicios sociales y sus funciones.

Sin duda, en el momento actual los derechos sociales y los servicios que los atienden desempeñan cada vez más un rol trascendente. COCCIOLO (2015, p. 14-15) pone de manifiesto que, “mientras que los derechos fundamentales del constitucionalismo estatal surgieron para proteger al individuo del poder político, los ‘derechos fundamentales sociales’, en la era de la globalización policéntrica, deben proteger la sociedad de los excesos de la economía, de la ciencia, de la tecnología, de la religión, etc.”.

2

El marco constitucional y estatutario

La promulgación de la Constitución española de 1978 (CE)¹⁰ y del Estatuto catalán de 1979 (EC)¹¹ es el punto de partida para el despliegue del sistema integrado de servicios sociales de Cataluña¹², aunque para PELEGRÍ (2007, p. 146) “forman un régimen público de protección social de insuficiente reconocimiento jurídico-constitucional”.

El art. 148.20 a) CE descentralizó completamente las competencias en materia de asistencia social en Cataluña cuando estableció que el EC las asumiera exclusivamente (art. 9.25 EC), al igual que en la mayoría de comunidades autónomas (CC. AA.)¹³. Para SÁENZ (2009, pp. 39 y ss.) probablemente

10. Constitución española, de 27 de diciembre de 1978.

11. Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

12. La CE presta especial atención a determinados colectivos en cuanto a su protección: la familia, la infancia, las personas discapacitadas y la gente mayor (arts. 39.1, 39.4, 49 y 50 CE), y el EC se refiere únicamente a la juventud, la mujer y los menores (arts. 5.26, 27 y 28 EC). Así, de manera incipiente se señalan algunos de los colectivos a los que dedicará su atención el sistema de servicios sociales; aunque en la actualidad su ámbito de acción va mucho más allá, ampliando a la ciudadanía en su totalidad, a través del acceso universal y de la atención integral a la persona, como veremos.

13. VILÀ (2011, p. 167), en relación con las novedades que aportan los estatutos de autonomía reformados, entre los que se encuentra el EC, asegura que, “en el caso de los servicios sociales, veremos que se refieren [los estatutos reformados] al concepto y al derecho de acceso,

esto se explica porque en aquel momento se consideraba como un aspecto de carácter marginal y excepcional, a diferencia del papel fundamental que ocupa en nuestra sociedad en las últimas décadas.

Una vez asumidas las competencias en la materia, las diecisiete CC. AA. aprobarán sus correspondientes leyes sectoriales¹⁴ y, con ello, se pondrán las bases del futuro Sistema Catalán de Servicios Sociales (SCSS), de responsabilidad pública. En opinión de PELEGRÍ (2007, p. 134), “a partir de la aprobación de las leyes de servicios sociales de las CC. AA., entendemos que lo que se constituye es más un régimen público de Servicios Sociales que un ‘sistema’, puesto que carece de la necesaria interinfluencia entre sus elementos. Pero sí es muy acertado subrayar que una característica destacada del modelo es la participación, que, bajo la responsabilidad de cada comunidad autónoma, aportan las otras Administraciones –el Estado y las corporaciones locales–, a las que además se puede sumar la iniciativa privada para contribuir a la provisión de los servicios sociales que precisa la sociedad”.

A pesar de seguir utilizando el término asistencia social, cada vez más la legislación y, con ella, la doctrina, se centran en los servicios sociales y su despliegue multiplicador, con el fin de que se puedan lograr mayores cuotas de bienestar¹⁵. FANTOVA (2007, p. 11) asegura que “los servicios sociales se alejan, con más claridad, de poder ser entendidos como asistencia social, concepto con innegables connotaciones de intervención residual (y con contenidos materiales que rebasaban el ámbito de los servicios sociales para entrar en otras ramas de la acción pro bienestar)”.

La aprobación de este marco constitucional y estatutario supondrá un antes y un después en la construcción del Estado del bienestar moderno, mediante la superación de la vetusta concepción de la beneficencia y el despliegue de los derechos sociales, ya recogidos con anterioridad en la normativa internacional. En este sentido, AGUADO (2012, p. 47) se refiere al Estado autonómico como el Estado social y de despliegue de los derechos sociales “en

y también enfatizan la competencia exclusiva autonómica sobre esta materia y concretan el alcance. Por otro lado, regulan otros aspectos como el ordenamiento territorial o las competencias locales, que tienen que ser tenidas en cuenta en la legislación de servicios sociales”.

14. ALEMÁN (1993, p. 200) afirma que “las 17 leyes de Servicios Sociales tienen por objeto implantar en las comunidades autónomas un sistema público de Servicios Sociales que ponga a disposición de las personas y grupos en que se integran, recursos, acciones, prestaciones para el logro de su pleno desarrollo. Así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación”.

15. Así lo señala AGUILAR (2014, p. 19) cuando recuerda que “lo que llamamos servicios sociales son un híbrido, un campo en proceso de transformación desde el antiguo nivel de la beneficencia o la asistencia social hacia un nuevo sector o pilar del Estado de bienestar”.

ámbitos como los servicios sociales, la educación y la sanidad, en los que ha asumido competencias de acuerdo con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad”.

Con el Estatuto de 2006¹⁶, Cataluña pretende adaptar su autogobierno al contexto del siglo XXI, y responder a las nuevas realidades y necesidades sociales en todos los ámbitos, también en el de los servicios sociales; atribuyendo la condición de ciudadano titular de derechos a todas las personas con vecindad administrativa o que se encuentren en cualquiera de los municipios catalanes (art. 7 EC)¹⁷. PELEGRÍ (2010, p. 211) defiende que el nuevo EC coincide con una etapa garantista de la historia de los servicios sociales en Cataluña (2004-2007), pues reconoce los servicios sociales con mucha más profundidad que el anterior. Y en relación con la concepción de la acción social pública, señala que el término “servicios sociales” sustituye al antiguo de asistencia social, y se le señalan las atribuciones de una forma más valiente y moderna.

Entre los derechos de los ciudadanos¹⁸, el EC establece y desarrolla como objetos de protección a las familias¹⁹, los menores²⁰, las personas mayores²¹, las mujeres²² o la vivienda²³, entre otros, mediante lo que se ha venido a denominar “servicios de atención a las personas”.

En el EC, entre los principios rectores que orientarán las políticas de los poderes públicos catalanes y serán exigibles judicialmente, destacamos: la

16. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

17. En particular, VILÀ (2011, p. 168) afirma que el EC “señala como titulares de los derechos en general –incluidos los servicios sociales– a las ‘personas’, es decir, todos los seres humanos con independencia de su nacionalidad y situación administrativa, lo que consideramos que impide restringirlo a las leyes sectoriales”.

18. En este sentido, es muy explícito el contenido del art. 15 EC: “Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal”.

19. El art. 16 EC explicita el derecho a prestaciones sociales y ayudas públicas para atender las cargas familiares.

20. El art. 17 EC dispone que los menores tienen derecho a recibir la atención integral necesaria para el desarrollo de su personalidad y su bienestar en el contexto familiar y social.

21. El art. 18 EC establece que las personas mayores tienen derecho a vivir con dignidad, libres de explotación, sin que puedan ser discriminadas a causa de la edad.

22. El art. 19 EC recoge los derechos de las mujeres al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, maltratos y cualquier tipo de discriminación.

23. El art. 26 EC consagra que las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna.

protección de las personas y de las familias²⁴, la perspectiva de género²⁵, la vivienda²⁶, y la cohesión y el bienestar sociales²⁷.

El título IV del EC establece las competencias exclusivas que ostenta la Generalitat de Catalunya, entre las cuales el art. 166 se refiere a los servicios sociales, el voluntariado, los menores y la promoción de la familia. En particular, el art. 166.1 regula la propia actividad de los servicios sociales y las prestaciones técnicas y económicas; asimismo, los tipos de proveedores públicos y privados de servicios sociales o los planes y programas para erradicar la pobreza²⁸. Son también competencia exclusiva de la Generalitat el voluntariado y la acción solidaria y su regulación y control (art. 166.2 EC); la protección de los menores (art. 166.3 EC); así como la promoción de las familias y de la infancia (art. 166.4 EC).

Y, en el ámbito de la organización territorial, como se verá posteriormente, el art. 84.2 m) EC prevé que los Gobiernos locales de Cataluña ostentarán en todo caso competencias propias en “la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes”.

24. El art. 40 EC establece como objetivos a destacar: mejorar la calidad de vida de las personas, y garantizar especialmente la protección social de la diversidad de familias y la cohesión social como unidad de convivencia básica. Se persigue también la conciliación de la vida laboral y familiar, y la protección de los niños, especialmente contra la violencia y la pobreza. En relación con colectivos especialmente vulnerables, como las personas discapacitadas, se promueve su integración social y laboral. Se defiende la protección de las personas mayores, su integración social y las relaciones intergeneracionales.

25. El art. 41 EC garantiza la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, y el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar.

26. El art. 47 EC establece como principio rector el facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados.

27. Este principio se refiere explícitamente a la promoción de políticas públicas que fomentan la cohesión social y que garantizan un sistema de servicios sociales de titularidad pública, concertada y adecuada a los indicadores económicos y sociales; en un sistema que tiene que garantizar la calidad y la gratuidad de los servicios sociales básicos, así como la plena integración de las personas en riesgo de pobreza o exclusión, la protección de las personas especialmente vulnerables, el establecimiento de un régimen de acogida de las personas inmigradas, y la efectividad de sus derechos en plan de igualdad (art. 42 EC).

28. El art. 166.1 dispone que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye: a) La regulación y la ordenación de la actividad de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública. b) La regulación y la ordenación de las entidades, los servicios y los establecimientos públicos y privados que prestan servicios sociales en Cataluña. c) La regulación y la aprobación de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social. d) La intervención y el control de los sistemas de protección social complementaria privados.

3

El derecho de acceso a los servicios públicos

El EC consagra el derecho de todas las personas “a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública”, previo consentimiento expreso de las mismas para cualquier actuación, haciéndolas así sujetos activos de las intervenciones sociales (art. 24.1 EC).

Las personas con necesidades especiales son consideradas sujetos de derecho dentro de los servicios sociales, y las víctimas de pobreza como beneficiarias de la “renta garantizada de ciudadanía” (arts. 24.2 y 3 EC). Estos dos apartados, según TORNOS (2008, p. 96), “reconocen un derecho genérico a recibir prestaciones sociales a las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la vida diaria o a las que se entiende en situación de pobreza. Pero tampoco determinan qué prestaciones concretas, remitiendo su concreción a lo que establezca la ley”²⁹. En todo caso, el EC impone un mandato al legislador de cómo articular las prestaciones, en base al principio de igualdad, en el ya citado art. 24.1 EC.

Por el contrario, LÓPEZ (2012, p. 33) defiende la tesis contraria, posición con la que plenamente nos identificamos. No solo cree que los nuevos estatutos en todo el Estado español reflejan los derechos sociales de manera clara y evidente, sino que apunta que los nuevos estatutos –entre los cuales, el catalán– determinan una muchedumbre de derechos subjetivos, y “con especial precisión dos garantías fundamentales: la exigibilidad de los derechos subjetivos estatutarios frente a los poderes públicos y su justiciabilidad ante los tribunales en caso de incumplimiento”. Con mayor rotundidad se pronuncia CASTRO (2018, pp. 452 y ss.), al afirmar que el nuevo EC sí que reconoce un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos a estos servicios, garantizado con un catálogo específico de prestaciones y servicios. En cualquier caso, sin duda, supone un avance cuantitativo y cualitativo muy importante en nuestro Estado social y democrático de derecho. Ahora bien, para SUBIRATS (2007, p. 130), “de ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-redistribución), va siendo cada vez más visto como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación)”. En cualquier caso, “los derechos sociales, derechos humanos de segunda generación, se materializan

29. TORNOS (2008, p. 97) concluye que “el Estatuto de Autonomía no crea derechos públicos subjetivos en materia de servicios sociales. (...) Lo que sí queda garantizado es que debe existir un sistema público de servicios sociales, cuya gestión podrá ser concertada. Lo que no es posible es renunciar a la responsabilidad pública en la garantía de unas mínimas prestaciones”.

solo si se implementan los recursos y servicios sociales que cada sociedad necesita en un momento determinado” (URIBE 2019, p. 88).

4

El marco jurídico competencial local

La CE, en el art. 141, establece la división territorial del Estado basada en municipios, cuyo gobierno y administración corresponden al ayuntamiento, y en provincias, cuyo gobierno y administración corresponden a la diputación, si bien deja abierta la posibilidad de que las CC. AA. de régimen especial creen otras entidades de carácter supramunicipal, como es el caso de Cataluña: primero con las comarcas en el EC de 1979³⁰, y posteriormente con las veguerías en el EC de 2006³¹.

Así, el modelo territorial catalán se estructura en tres niveles de Gobierno local³²: municipio, veguería y provincia³³, además de la comarca, para la prestación de servicios. La consideración de los municipios y de los otros entes locales territoriales como verdaderas instituciones de “gobierno”, y no solo como entidades de “administración”, comporta indudables consecuencias en el ámbito competencial, que se verán reflejadas en el tema que nos ocupa. En este sentido, los arts. 147 CE y 84 EC establecen que el ordenamiento jurídico tiene que garantizar un ámbito competencial propio necesario para que los municipios puedan velar por los intereses locales que tienen confiados.

El marco jurídico institucional del régimen local se articula a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que incorpora los principios constitucionales y, muy especialmente, el de autonomía municipal y de suficiencia financiera, y establece el régimen

30. El EC de 1979, en el art. 5.1, institucionalizó la comarca como ente local básico de base territorial.

31. El EC de 2006 ordena la planta territorial alrededor de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (arts. 2.3 y 83.1 EC); asimismo, contempla también las comarcas, como ente supramunicipal para la gestión de servicios municipales (art. 83.2 EC), y la posible creación de otras entidades locales supramunicipales, como las áreas metropolitanas (art. 83.3 EC).

32. Art. 2.3 EC de 2006: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

33. Ninguna mención expresa realiza el vigente EC a la provincia, como ámbito territorial de una administración supramunicipal, salvo la previsión del art. 91.4 de que “la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución”. A diferencia de lo que acontecía en el EAC de 1979, que contemplaba de manera forzada la provincia como ente local en el art. 5.4.

competencial de los diferentes entes locales. Ahora bien, la LRBRL, más que disponer las bases comunes para el desarrollo autonómico, agota prácticamente la materia local y no deja margen a la potestad legislativa del Parlamento catalán, que a pesar de ello aprobó la Ley 8/1987, de 15 de abril, que daría lugar al vigente Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC)³⁴.

De acuerdo con este corpus legislativo, la atribución de competencias a los municipios se realiza mediante tres mecanismos diferentes:

- a) La cláusula general de atribución, según la cual los municipios podrán promover todas las actividades y prestar los servicios públicos que comporten el bienestar y la satisfacción de las aspiraciones y de las necesidades de las vecinas y los vecinos (arts. 25.1 LRBRL y 66.1 TRLMRLC).
- b) Los ámbitos materiales, generales o sectoriales, en los cuales la legislación estatal o catalana tienen que hacer efectivas atribuciones competenciales concretas (arts. 25.2 LRBRL³⁵ y 66.2³⁶ y 3³⁷ TRLMRLC)³⁸.

34. La Ley 7/1987, después de varias modificaciones, ha dado lugar al vigente Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

35. Así, las competencias propias atribuidas a los municipios antes de la reforma de la LRSAL por el art. 25.2 LRBRL: a) Seguridad en lugares públicos. b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c) Protección civil, prevención y extinción de incendios. d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente. g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h) Protección de la salubridad pública. i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Cementerios y servicios funerarios. k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll) Transporte público de viajeros. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

36. Además, en Cataluña los entes locales, incluidos los municipios, tienen atribuidas expresamente competencias en los ámbitos de la participación ciudadana, de la autoorganización, de la identidad y la representación locales, de la sostenibilidad ambiental y la gestión territorial, de la cohesión social, de las infraestructuras de movilidad, de la conectividad, de la tecnología de la información y de la comunicación, de los abastecimientos energéticos y de la gestión de recursos económicos.

37. Las competencias propias municipales atribuidas por el art. 66.3 TRLMRLC vigente son las mismas que preveía el art. 25.2 LRBRL en su redacción original, antes citado.

38. Para ARIAS (2016, p. 76), “corresponde al legislador sectorial respetar el núcleo mínimo de intervención municipal para lo que ha de tener en cuenta los intereses locales y supra-locales presentes”.

- c) Los servicios mínimos de prestación obligatoria por parte de los municipios en función del número de habitantes, ya sea de forma independiente o asociados (arts. 26.1 LRBRL y 67 TRLMRLC).

Asimismo, los arts. 27 y 28 LRBRL³⁹ y 70 y 71 TRLMRLC facultaban a los municipios para ejercer competencias delegadas por el Estado o la Generalitat de Catalunya, y competencias complementarias de las actuaciones de estas mismas Administraciones.

4.1

La reforma del régimen competencial local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)⁴⁰, modificó profundamente la LRBRL⁴¹, y con ello el régimen jurídico local español y catalán⁴², en particular, de los municipios⁴³. La LRSAL contiene un nuevo sistema de reparto competencial mediante la redefinición y la reclasificación de las competencias municipales; fundamentalmente, y sobre todo, determina que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación cuando no haya duplicidad de ejercicio por dos o más Administraciones, y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera municipal (art. 7.4 LRBRL), lo cual supone, para Boix (2014, p. 118), una importante restricción de la autonomía local, y la imposibilidad de que los municipios ejerzan competencias o presten servicios más allá de los expresamente previstos en la modificación realizada por la LRSAL.

En este sentido, se limita ampliamente la cláusula general de capacitación municipal (art. 25.1 LRBRL), según VELASCO (2011, pp. 25), y se reduce la relación de materias que en todo caso el legislador tiene que reconocer a los munici-

39. Si bien el art. 28 LRBRL (y, por tanto, la posibilidad de ejercer competencias complementarias) ha sido derogado posteriormente por la LRSAL.

40. Vid., *in totum*, FUENTES (2015, pp. 55-88).

41. La LRSAL tenía como objetivo reformar la estructura institucional y organizativa local, incidir en diferentes aspectos de la gestión y del personal del Gobierno y de la Administración de los entes locales; pero, sobre todo, modifica los ámbitos materiales de las competencias locales y comporta una recentralización competencial por parte del Estado, en detrimento de las CC. AA., restando poder y capacidad de acción a los entes locales (FUENTES, 2015, p. 84).

42. Vid. FORCADELL, PIFARRÉ y SABATÉ (2014).

43. Ahora bien, como señala RIVERO (2015, p. 6), “la reforma competencial no afecta de igual forma a los grandes ayuntamientos y a los medianos y pequeños. A los primeros intenta apartarlos de algunos ámbitos de acción tradicionales, pero a los de menos de 20 000 habitantes, que son la inmensa mayoría, simplemente parece pretender sustraerles sus servicios básicos para encomendárselos a las diputaciones, convertidas en responsables de su prestación en condiciones eficientes”.

prios como competencias propias (art. 25.2 LRBRL)⁴⁴. Así, algunas se suprimen y otras se aminoran; pero, para Montoya (2015, p. 13), “la verdadera operación reductora disponiendo sobre competencias que no son de titularidad estatal tiene lugar a través de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL”.

El art. 25.2 k) LRBRL disponía que los municipios debían ostentar competencias propias en la “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”. Y en cambio, después de la reforma, la actual letra e) les atribuye la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, lo cual supone una notable reducción de la autonomía local en el ámbito de los servicios sociales (ARIAS, 2015, p. 218; 2016, p. 89)⁴⁵.

La LRSAL, mediante la modificación del art. 26.1 c) LRBRL, elimina o reduce el alcance de algunos de los llamados “servicios mínimos obligatorios” para los municipios, que, en el caso de los de población superior a 20 000 habitantes, pasan de la obligación de prestación de servicios sociales a tan solo la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (VELASCO, 2014, pp. 11-12), ya sea directamente o a través de fórmulas de gestión compartida por medio de consorcios, mancomunidades u otros⁴⁶.

44. El nuevo elenco competencial del art. 25.2 LRBRL contiene: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. j) Protección de la salubridad pública. k) Cementerios y actividades funerarias. l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales. n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones. o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género.

45. Vid., *in totum*, ARIAS (2014, pp. 373-410).

46. A pesar de ello, como sucede en el caso catalán mediante las comarcas, como se verá, MONTESINOS (2016, p. 27), refiriéndose a la Economía Social (ES), afirma que “la falta de capacidad de los municipios de menor dimensión no debe conducir necesariamente a la centralización en las diputaciones de la prestación de muchos servicios que quizás puedan ubicarse

Como se apuntaba, es la disposición transitoria segunda LRSAL, con el carácter de norma básica, la que persigue arrebatar a los municipios las competencias propias en materia de servicios sociales atribuidas por el Parlamento de Cataluña, y trasladarlas a la Administración de la Generalitat, puesto que los servicios sociales son el objetivo prioritario de reducción del gasto que persigue la reforma (ARENILLA, 2014, p. 18)⁴⁷.

El nuevo art. 27.3 c) LRBRL dispone que el Estado y las CC. AA. puedan delegar otras competencias a los municipios, entre las que destacamos la prestación de servicios sociales, los servicios y acciones para erradicar la violencia de género, y la promoción de actuaciones para la igualdad real entre mujeres y hombres. Lo que permitiría que todos los municipios de población superior a 20 000 habitantes pudieran prestar, como mínimo, los servicios sociales básicos (SSB).

La reducción de competencias municipales en materia de servicios sociales que lleva a cabo la disposición transitoria segunda de la LRSAL⁴⁸, es mucho más que discutible desde la perspectiva de la distribución de competencias constitucional (ARIAS, 2014, p. 407), puesto que el Estado no tiene reconocidas competencias en la materia por parte de la CE, sino que se atribuyen en exclusiva a las CC. AA. (art. 148.20 a) CE), tal como se ha expuesto.

En cualquier caso, esta visión restrictiva de la actuación municipal ve su fin con la interpretación de la LRSAL por el Tribunal Constitucional (TC)⁴⁹, que entre otros aspectos esclareció definitivamente el alcance de las competencias locales⁵⁰. Así, para RODRÍGUEZ-CHAVES (2018, p. 345), “‘lo local’ deja

de forma más óptima en niveles territoriales intermedios a través de fórmulas asociativas o consorciadas que la última reforma local, desde luego, no excluye, y que resultarían más propicias para fortalecer la colaboración entre la ES y la Administración local”.

47. Para ARENILLA (2014, p. 18), “las exigencias derivadas de tales principios acaban traducándose en la proclamación por la LRSAL de la necesidad de reducir el gasto derivado de las denominadas competencias impropias y de las duplicidades administrativas en la prestación de algunos servicios que, según el preámbulo de la norma, ocasionaba el anterior marco competencial de las Administraciones locales, principalmente, los servicios sociales”.

48. Vid. MARTÍNEZ-ALONSO (2013).

49. Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) núms. 41/2016, de 3 de marzo –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 111/2016, de 9 de junio –ponente: Antonio Narváez Rodríguez–; 168/2016, de 6 de octubre –ponente: Juan Antonio Xiol Ríos–; 180/2016, de 20 de octubre –ponente: Juan José González Rivas–; 44/2017, de 27 de abril –ponente: Fernando Valdés Dal-Ré–; 45/2017, de 27 de abril –ponente: Andrés Ollero Tassara–; 54/2017, de 11 de mayo –ponente: Santiago Martínez-Varas García–; 93/2017, de 6 de julio –ponente: Encarnación Roca Trias–; y 101/2017, de 20 de julio –ponente: Alfredo Montoya Melgar–, que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad, y la STC 107/2017, de 21 de septiembre –ponente: Cándido Conde-Pumpido Tourón–, que resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por 2393 municipios.

50. En concreto, la STC 41/2016, de 3 de marzo, que no deja lugar a dudas cuando excluye la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL (Fundamento Jurídico [FJ] núm. 10.c)). Vid. MONTESINOS (2016, p. 11).

de ser una materia sujeta a disputa competencial entre el Estado y las comunidades autónomas”.

Esta jurisprudencia demuestra que la reforma local operada por la LRSAL ha quedado frustrada en sus objetivos principales, tal y como afirma FUENTES (2018, pp. 88), sobre todo en aquello que hace referencia a la reordenación competencial, que, desde la perspectiva del TC, no puede comportar un efecto reduccionista⁵¹. Así pues, la supresión o reducción de materias del art. 25.2 LRBRL no comporta ninguna relevancia competencial en Cataluña, dado que los municipios pueden continuar siendo titulares de competencias propias atribuidas por la legislación sectorial estatal o autonómica (VELASCO, 2011, pp. 25-26)⁵².

Este es el caso de los municipios catalanes que mantienen las competencias propias sobre “la prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales”, en virtud del art. 66.3 k) TRLMRLC, y los entes locales mantienen competencias en el ámbito de la cohesión social (art. 66.2 TRLMRLC). Y, asimismo, se mantiene como servicio mínimo obligatorio para los municipios de más de 20 000 habitantes la “prestación de servicios sociales”, de acuerdo con el art. 67 c) TRLMRLC.

En definitiva, vista la indisolubilidad entre servicios sociales y entes, el mapa competencial, según FUENTES (2015, p. 85), no tendría que estar determinado por quien ejerce una competencia efectivamente, sino por quien la puede ejercer mejor, con un mayor nivel de calidad y satisfacción para las ciudadanas y los ciudadanos, en este caso de Cataluña, puesto que “hay que trasladar el centro de gravedad del sistema competencial desde la Administración al ciudadano, que es el destinatario”; pero en ningún caso esta ha sido la opción escogida por el legislador con la LRSAL.

5

El sistema catalán de servicios sociales

Veníamos de un sistema de protección donde los poderes públicos habían desarrollado insuficientes recursos, y con poca capacidad para organizar una

51. Así, para FUENTES (2018, p. 88), “el listado de materias sobre las que los municipios disponen de competencias propias, contenido en el art. 25.2 de la LRBRL, se interpreta como *numerus apertus*, por lo que existe posibilidad de atribución a los municipios por parte del legislador sectorial de otras competencias propias, más allá de las recogidas en este precepto”.

52. En el mismo sentido, ARIAS (2016, p. 89) afirma que “el Estado habrá reducido la garantía mínima de autonomía municipal común para toda España pero, obviamente, no habrá impedido que cada comunidad autónoma mantenga, e incluso refuerce, las competencias sobre salud o servicios sociales de sus municipios. Estas competencias municipales, en cambio, sí son suprimidas”.

estructura de servicios sociales que facilitara la prevención de la marginación y la atención integral, así como el desarrollo de las personas. Más aún, un sistema que no se había dotado aún de la estructura de servicios sociales de acceso universal. Con la promulgación de la Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Cataluña, sin lugar a dudas, se ponen los cimientos del sistema de servicios sociales en Cataluña, que evolucionará con no pocas dificultades hasta el momento actual, tratando de dar una respuesta adecuada a las cada vez mayores necesidades sociales en cambio constante.

Con anterioridad a esta Ley, la acción social se prestaba desde una concepción más benéfica a través de fundaciones o entidades de voluntariado, y por supuesto también desde las Administraciones; pero las acciones estaban poco coordinadas. Esta será una ley ambiciosa que sentará las bases que configurarán un marco normativo completo sobre el bienestar social, y que intentará abordar las causas que impiden a los ciudadanos satisfacer sus necesidades.

La Ley supuso “el establecimiento de los fundamentos de la política global e integrada de servicios sociales” de Cataluña, y tiene por objeto “configurar la prestación de servicios sociales como un derecho del ciudadano”⁵³, superando así, como ya se ha apuntado, el vetusto concepto de beneficencia, tal y como reza en su preámbulo⁵⁴.

La distribución competencial alcanzaba al Gobierno de la Generalitat, al Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), a los entes supramunicipales, a los ayuntamientos y a la iniciativa privada⁵⁵.

53. El art. 1 precisa que “tiene por objeto ordenar, estructurar, promover y garantizar el derecho a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en el ámbito territorial de Cataluña con la finalidad de: a) garantizar y facilitar a todos los ciudadanos el acceso a aquellas prestaciones y aquellos servicios que tiendan a favorecer un desarrollo libre y pleno de la persona y de los colectivos en la sociedad, especialmente en caso de limitaciones y carencias; b) promover la prevención y la eliminación de las causas que conducen a la marginación; c) conseguir la integración de todos los ciudadanos en la sociedad y favorecer la solidaridad y la participación ciudadana, y d) ejercer una gestión administrativa coordinada de los servicios sociales”.

54. A pesar de que nuestro interés principal es el de aproximarnos específicamente al modelo de prestación de los servicios sociales en la actualidad, resulta de capital importancia detenerse brevemente para examinar algunos extremos de esta Ley. Así, según el art. 3, los servicios sociales se rigen por los principios generales de libertad, igualdad y solidaridad, y de entre los principios específicos, destacaremos los de responsabilidad pública, reconocimiento y promoción de la iniciativa social, globalidad, integración, descentralización y desconcentración, participación, prevención y planificación y coordinación. Las áreas de actuación, de acuerdo con el art. 5, son: la familia, la infancia y la adolescencia, la vejez, las personas con disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, las personas con adicciones, la prevención de cualquier tipo de discriminación personal o social, la prevención y el tratamiento de la delincuencia, las situaciones de emergencia social y la lucha contra la marginación social.

55. Arts. 8 a 12.

Bajo los principios de universalidad, globalidad, descentralización y responsabilidad pública que marca la Ley de 1985, se aprueba la Ley 4/1994, de 20 de abril, del Sistema Catalán de Servicios Sociales, que, reconociendo el derecho de los ciudadanos a un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública⁵⁶, permite crear el marco institucional y funcional para desarrollar el Sistema Catalán de Servicios Sociales (SCSS), completar la Red Básica de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública (RBSSRP)⁵⁷, y desconcentrar los servicios sociales de la Administración de la Generalitat, otorgando competencias a las comarcas y a los municipios⁵⁸.

El Decreto 27/2003, de 21 de enero, de la atención social primaria, constituye una normativa básica para la configuración del SCSS, puesto que determina la tipología de servicios sociales de atención primaria y los criterios de acceso.

La última norma destacable es la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, que, a criterio de VILÀ y PELEGRÍ (2011, p. 187), “efectúa destacables aportaciones conceptuales: distingue las prestaciones de derecho subjetivo, las de concurrencia y las de urgencia, y define los conceptos de situación de necesidad y gastos esenciales y el Indicador de Renta de Suficiencia (IRS)”;

con ello, supone “una parte fundamental y se integra en una estrategia global de fortalecimiento de los servicios sociales en nuestro país. Esta estrategia pretende consolidar un estado del bienestar fuerte y responder a las necesidades actuales de nuestros ciudadanos. Esta estrategia, construida a partir de normativa diversa y desarrollada a través de múltiples programas, servicios y acciones, quiere contribuir a alcanzar una sociedad más justa y cohesionada” (IGLESIAS, 2008, p. 58).

Este acervo normativo constituye los fundamentos de la construcción de un verdadero sistema de servicios sociales en Cataluña que, para ANAUT (2019, p. 118), requiere que “delimite aquello que atiende (objeto y sujeto) y aquello que no atiende (objeto de otros sistemas de protección social). Solo

56. El art. 6.2 garantiza el acceso a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, tanto a los servicios sociales de atención primaria como a los especializados, si bien el acceso material tiene que ser mediante los primeros.

57. La RBSSRP podrá estar formada por todos aquellos servicios definidos como básicos y que en consecuencia estén financiados con fondos públicos con independencia de que su titularidad sea pública o privada. Tal y como explica GÓMEZ (2000, p. 71), “el concepto de responsabilidad pública, no hace solo referencia a la titularidad y la gestión de los servicios, sino también a su régimen de financiación”.

58. Esta Ley contenía la habilitación para aprobar el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las leyes 12/1983, de 14 de julio, 26/1985, de 27 de diciembre, y 4/1994, de 20 de abril, en materia de asistencia y servicios sociales.

de esta manera se podrá garantizar el derecho a los servicios sociales de la ciudadanía, además de que sea un derecho subjetivo y universal”.

5.1

La consolidación del sistema

La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales (LSS), en sustitución de la primigenia Ley 26/1985, “regula y ordena el sistema de servicios sociales con el fin de garantizar el acceso universal al mismo para hacer efectiva la justicia social y promover el bienestar del conjunto de la población” de Cataluña (art. 1.1 LSS)⁵⁹, y persigue el objetivo de convertir los servicios sociales “en el cuarto pilar del estado del bienestar, junto a los servicios y las prestaciones de salud, de educación y de la Seguridad Social” (RELATS, 2008, p. 59).

La gestión de las políticas de servicios sociales durante los períodos de gobierno tripartito en Cataluña (2003-2006 y 2006-2010) era muy difícil de aislar de las accidentadas legislaturas, las crisis de gobierno y las elecciones anticipadas (ADELATADO, 2007, p. 279); pero a pesar de ello, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley por unanimidad, después de una negociación política muy intensa y de un largo proceso de participación de los profesionales y de las entidades del Tercer Sector, que “no solo ha mejorado su legitimidad, sino que ha generado un texto más rico y un mayor compromiso entre los actores sociales y profesionales que deberán aplicarla” (BRUGUÉ, 2008, p. 79).

Para la nueva LSS, los servicios sociales, según indica el preámbulo, constituyen “uno de los sistemas de bienestar, conjuntamente con el de la seguridad social, el sistema de salud, el sistema de educación, las políticas para la ocupación y las políticas de vivienda”. Asimismo, se hace hincapié en la intervención social, siempre con el propósito de responder al conjunto de necesidades básicas de las ciudadanas y los ciudadanos. “El centro del sistema de servicios sociales es la persona, su promoción y la de sus capacidades, siempre desde el respecto a su dignidad. Será a partir del desarrollo de la LSS que se iniciará en Cataluña un periodo de cambio profundo y de consolidación del RBSSRP” (FORNS, 2018b, p. 27). Sin duda alguna,

⁵⁹. A renglón seguido, el art. 1.2 LSS dispone lo siguiente: “En el marco de lo establecido por el apartado 1, también es objeto de la presente Ley conseguir que los servicios sociales se presten con los requisitos y estándares de calidad óptimos necesarios para garantizar la dignidad y la calidad de vida de las personas”.

influirá decisivamente en esta transformación la aprobación del nuevo EC, y muy especialmente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia (LAPAD), que, para ANAUT (2019, pp. 11 y 179), ha impulsado “un cambio en el reconocimiento de derechos y el modelo de intervención pasando de ser asistencial a ser garantista”, y “el reconocimiento y el ejercicio del derecho subjetivo a las prestaciones del sistema de servicios sociales”⁶⁰. Con el objeto de consolidar el modelo de servicios sociales de Cataluña, tal como se ha puesto de manifiesto, la LSS avanza en el reconocimiento de derechos, y entiende los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos y defiende su universalización⁶¹, y la existencia del derecho subjetivo en el acceso a los servicios sociales, en la senda de la mayoría de Estados europeos⁶².

El SCSS es el más descentralizado de todos los que configuran los pilares del Estado del bienestar, y en él han tenido un papel determinante los entes locales: “lo cierto es que el ejercicio de esa actividad y su papel como agentes de bienestar ha contribuido notablemente a la consecución de las finalidades del Estado social, (...) junto con las de democrático y de derecho” (MARTÍNEZ-ALONSO, 2016, p. 202). Y tal y como afirma CASADO (2019, p. 12), la crisis económica, financiera, institucional y social producida desde 2008, a nivel catalán, español, europeo e internacional, ha tenido una profunda incidencia en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y, por lo tanto, también de las locales. A pesar de ello, esta situación de penuria económica no habría tenido que provocar la adopción de medidas de redefinición del sistema competencial de los entes públicos solo fundamentadas en paradigmas economicistas (RODRÍGUEZ y FUENTES, 2015, p. 574)⁶³.

60. En este sentido, para AGUADO (2008, p. 15), el conjunto normativo de los servicios sociales en desarrollo ha estado pergeñando un verdadero *corpus iuris* que “forma parte del derecho administrativo, dado que estamos ante unos servicios públicos, que prestan las Administraciones públicas directa o indirectamente”, y por ello es crucial “el estudio de la posición jurídica del usuario”.

61. Según ADELANTADO (2007, p. 293), “la tradición socialdemócrata ha sido más partidaria de la prestación de servicios como modelo de actuación de la Administración pública. Al ser partidarios de regular el mercado para garantizar el acceso a bienes considerados básicos, la izquierda ha puesto énfasis en el desarrollo de derechos y su ejercicio mediante servicios. Se considera que el principio de universalización y la igualdad de oportunidades se garantizan mejor mediante servicios públicos que con un mercado subvencionado”.

62. Así, para RELATS (2008, p. 59), por ejemplo, “el acceso universal permite que todo el que lo necesite pueda solicitar plaza en una residencia de mayores o para discapacitados, un servicio de estimulación precoz para su hijo o cualquier otro servicio social que pueda necesitar para poder vivir con dignidad”.

63. RODRÍGUEZ y FUENTES (2015, p. 575) destacan cómo, “a pesar del contexto de crisis económica, no debería optarse por simplificar la Administración con el menor coste económico posible, sino que hay que generar desde el mundo local un nuevo proceso de cambio de la cultura administrativa”.

La LSS configura el SCSS con el propósito de hacer efectiva la universalidad de su acceso, sobre la base de garantizar a todos los ciudadanos derechos en materia de bienestar social⁶⁴. Y es que la LSS entiende los servicios sociales como un derecho de la ciudadanía y apuesta por su universalización (PURROY y MONTULL, 2011, p. 200), y, en consecuencia, establece las responsabilidades de las Administraciones públicas con obligación de prestar servicios sociales⁶⁵. La LSS configura el conjunto de recursos y equipamientos de los cuales se dota la RBSSRP; asimismo, determina que las entidades públicas, privadas o de iniciativa social o mercantil pueden ser las del sistema (art. 14.1 LSS).

En este modelo, los entes locales del Estado español se convierten en la unidad imprescindible desde donde desarrollar los SSB, respondiendo así a los principios de universalidad, proximidad y descentralización que marca la LSS en los principios rectores del sistema público de servicios sociales. En el caso de Cataluña, ha sido el Parlamento de Cataluña mediante, primero, la Ley 26/1985, y, después, la LSS, quien ha atribuido y regulado el ejercicio de las competencias municipales en materia de prestación de servicios sociales. De ahí que se pueda mantener que el Estado no ostenta capacidad para modificar o suprimir las competencias municipales sobre servicios sociales, como pretenderá la reforma del régimen local de 2013, mediante la disposición transitoria segunda mencionada. Y, a pesar de las dudas interpretativas de todo orden que había provocado esta modificación, zanjadas por el TC, en ningún caso podía sostenerse, según SALAVERRÍA (2015, p. 4), que “la LSS aprobada al amparo del ámbito competencial correspondiente que prevé el EAC (art. 166) que en fecha de la entrada en vigor de la LRSAL ya atribuía competencias, propias o delegadas, al ente local para la prestación de servicios públicos tiene que ser igualmente respetada y vincula a todos el poderes públicos y a los ciudadanos en los mismos términos que el resto del ordenamiento jurídico”.

En definitiva, “el modelo actualmente establecido en Cataluña es resultado de la superposición de realidades existentes, sin una opción clara por una planifi-

64. La presente Ley va más allá de la de 1985, que hacía referencia en su preámbulo a los servicios sociales como un derecho de los ciudadanos, pero no incorporaba el principio de universalidad.

65. La Ley, de gran consenso político, fue aprobada por unanimidad después del trámite parlamentario correspondiente, y se basó en un documento titulado “Bases para una nueva Ley de servicios sociales de Cataluña”, que, según VILÀ y PELEGRÍ (2011, p. 186), “propone una ley de marco amplia y flexible, con una definición clara del derecho (subjetivo y otros) a los servicios sociales y a sus prestaciones; así como la determinación de las garantías; la definición del contenido y alcance de la responsabilidad pública; un énfasis en los principios de igualdad, universalidad y descentralización; la estructuración del sistema, el impulso a la participación y otras formas de innovación democrática, y una financiación suficiente y sostenible”.

cación y gestión centralizada (en el ánimo de la LSS) o por la descentralización de competencias y responsabilidades consensuada y con posibilidad de financiación propia por parte de la Administración competente” (SIIS, 2017, p. 9)⁶⁶.

5.2

Las funciones ejecutivas

La distribución de las competencias o funciones ejecutivas entre los diferentes poderes públicos en Cataluña –Gobierno, departamento competente, comarcas, municipios– responde a uno de los principios rectores de la LSS, el principio de subsidiariedad, que comprende a su vez los principios de proximidad y de descentralización, que deben inserirse en el marco del art. 84.2 m) EC⁶⁷, que dota al municipio de competencias en materia de servicios sociales⁶⁸. Así, BAYONA (2008, p. 74) afirma que “no tiene que extrañar que una

66. En el seno de este trabajo, en virtud de la participación de Miguel Ángel MANZANO (Servicio de Acción Social, Gerencia de Servicios de Bienestar Social, Área de Atención a las Personas, Diputación de Barcelona), se mantiene que para terminar de explicar la arquitectura institucional de los servicios sociales de Cataluña y, más concretamente, de Barcelona, es necesario hacer referencia al papel que juega en este ámbito la Diputación de Barcelona. Esta es una situación exclusiva de la provincia de Barcelona que se explica por razones históricas, como heredera de la Mancomunitat de Catalunya (1910-1914); puesto que las provincias carecen de competencias en materia de servicios sociales.

67. El art. 28 LSS desarrolla las competencias del Gobierno de la Generalitat: legislar en materia de servicios sociales, aprobar los planes y programas generales, establecer las prioridades y definir la política general, y aprobar la Cartera de Servicios Sociales (CSS). El actual Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, de acuerdo con el art. 29 LSS, ostenta competencias para: adoptar las directrices y políticas del Gobierno y colaborar y cooperar con los municipios para su implementación, aplicar la CSS, crear y gestionar los centros, servicios, recursos, equipamientos, programas y proyectos de servicios sociales especializados, así como garantizar su calidad, ejercer la inspección y el control, gestionar las prestaciones de servicios sociales, definir los criterios para su financiación y para contratación y concertación de servicios, y buscar fórmulas de gestión conjunta de los servicios sociales de competencia municipal. De acuerdo con el art. 31.1 LSS, corresponden a los municipios las competencias siguientes: detectar las necesidades sociales del territorio, crear y gestionar los servicios sociales básicos propios o especializados delegados, elaborar planes de actuación, establecer los centros de los servicios sociales básicos y cumplir con sus funciones. Y los arts. 31.2 y 32 atribuyen con carácter supletorio a las comarcas las competencias municipales en servicios sociales, cuando los municipios tengan una población inferior a 20 000 habitantes.

68. Para FORNS (2018a, p. 38), “las Administraciones locales son las que soportan mayor carga en relación con las competencias en materia de servicios sociales, por el hecho de que tienen muchas directamente asignadas en tanto que responsables de los servicios sociales básicos, bien concretados en la Ley de servicios sociales de 2007. Pero también directamente asumen una parte importante de los servicios especializados a petición propia o delegados por la Generalitat de Catalunya. Ahora bien, las circunstancias económicas, sociales y de la organización territorial provocan que habitualmente aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos”.

parte importante de la Ley 12/2007 se dedique a determinar la distribución de competencias entre los diferentes niveles administrativos de Cataluña y lo haga, además, con una clara voluntad de dar protagonismo a las Administraciones locales”⁶⁹.

A pesar de ello, podemos observar una tendencia centralista, sobre todo por lo que respecta a las funciones fundamentales como: establecimiento de directrices, diseño de políticas, planificación, ordenación, coordinación o inspección; aunque algunas de ellas se ejerzan con la participación o la colaboración de los entes locales. Sin duda, se ha logrado un gran avance en la implantación del sistema de servicios sociales al que “han contribuido las entidades locales que, en lo ejecutivo, han asumido el liderazgo en materia de servicios sociales, sobre todo, como consecuencia de las demandas sociales de prestaciones de proximidad” (ANAUT, 2019, p. 156)⁷⁰.

5.3

La estructura de los servicios sociales

La estructura organizativa de los servicios sociales, conforme al modelo de atención a las personas, se organiza a través de la Red Básica de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública (RBSSRP), que, de acuerdo con el art. 15.1 LSS⁷¹, estructura los servicios sociales en servicios sociales básicos (SSB), que serán competencia propia de los entes locales, y servicios sociales especializados (SSE), que serán competencia del Gobierno de la Generalitat, aunque puedan ser delegados a los entes locales⁷². Ahora bien,

69. En el mismo sentido, PONTONES, PÉREZ y GONZÁLEZ (2010, p. 27) afirman que, “mediante su proximidad a los problemas de los ciudadanos, el ámbito local es el medio natural para la prestación de estos servicios, lo que explica el papel protagonista que vienen teniendo los municipios en su gestión, especialmente en atención primaria. No obstante, los ayuntamientos de gran tamaño suelen encargarse también de la gestión de servicios sociales especializados”.

70. En todo caso, para VILÀ (2011, p. 249), “determinadas funciones, especialmente, las del nivel primario, denominado ahora ‘servicios sociales básicos’, están descentralizadas en las Administraciones locales (ayuntamientos de más de 20 000 habitantes, consejos comarcales y mancomunidades) que al tratarse de competencias propias se pueden ejercer con autonomía”.

71. El art. 15.1 LSS dispone que “el sistema público de servicios sociales se organiza en forma de red para trabajar en coordinación, en colaboración y con el diálogo entre todos los actores que intervienen en el proceso de atención a las personas, y se estructura en servicios sociales básicos y en servicios sociales especializados”.

72. En este sentido, puesto que no es objeto de este estudio, no vamos a entrar en la amplia disquisición doctrinal sobre la tipología de servicios sociales. Así, FANTOVA (2019, p. 441): “En el caso de los servicios sociales, la integración vertical, de la que se ha hablado antes, habría de darse entre la actual atención primaria, en gran medida de gestión pública municipal, y la actual

tanto los SSB⁷³ como los SSE⁷⁴ tienen unas funciones específicas; pero a su vez contienen en sí mismos otros tipos de servicios que se concretan en la Cartera de Servicios Sociales (CSS) y que configuran la RBSSRP.

De acuerdo con el art. 15.2 LSS, la RBSSRP está integrada por “el conjunto de los servicios y centros de servicios sociales de Cataluña que están

atención secundaria, en buena medida gestionada por la iniciativa social sobre la base de una segmentación y segregación de la población usuaria en los tradicionales colectivos vulnerables”.

73. El art. 17 establece las funciones de los SSB: “a) Detectar las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria en su ámbito territorial. b) Ofrecer información, orientación y asesoramiento a las personas con relación a los derechos y recursos sociales y a las actuaciones sociales a que pueden tener acceso. c) Valorar y realizar los diagnósticos social, socioeducativo y sociolaboral de las situaciones de necesidad social a petición del usuario o usuaria, de su entorno familiar, convivencial o social o de otros servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con la legislación de protección de datos. d) Proponer y establecer el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal, excepto en aquellas situaciones en que la persona esté ingresada de modo permanente en un centro de la red pública. (...) e) Revisar el programa individual de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal cuando corresponda. f) Realizar las actuaciones preventivas, el tratamiento social o socioeducativo y las intervenciones necesarias en situaciones de necesidad social y efectuar su evaluación. g) Intervenir en los núcleos familiares o convivenciales en situación de riesgo social, especialmente si hay menores. h) Impulsar proyectos comunitarios y programas transversales, especialmente los que buscan la integración y la participación sociales de las personas, las familias, las unidades de convivencia y los grupos en situación de riesgo. i) Prestar servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a la unidad familiar o de convivencia, sin perjuicio de las funciones de los servicios sanitarios a domicilio. j) Prestar servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. k) Orientar el acceso a los servicios sociales especializados, especialmente los de atención diurna, tecnológica y residencial. l) Promover medidas de inserción social, laboral y educativa. m) Gestionar prestaciones de urgencia social. n) Aplicar protocolos de prevención y atención ante maltratos a personas de los colectivos más vulnerables. o) Gestionar la tramitación de las prestaciones económicas de ámbito municipal y comarcal y las demás que le sean atribuidas. p) Coordinarse con los servicios sociales especializados, con los equipos profesionales de los demás sistemas de bienestar social, con las entidades del mundo asociativo y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales. q) Informar a petición de jueces y fiscales sobre la situación personal y familiar de personas afectadas por causas judiciales”.

74. Las funciones de los SSE se determinan en el art. 19: “a) Dar apoyo técnico a los servicios sociales básicos y colaborar con los mismos, en las materias de su competencia. b) Valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social, y realizar otras valoraciones especializadas, que no pueden abordarse desde un servicio social básico, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación. c) Ofrecer un tratamiento especializado a las personas en situación de necesidad que no puedan ser atendidas por los servicios sociales básicos correspondientes o intervenir con relación a estas personas. d) Realizar actuaciones preventivas de situación de riesgo y necesidad social correspondientes a su ámbito de competencia. e) Valorar y determinar el acceso a prestaciones económicas propias de este nivel de actuación, de acuerdo con el marco legal específico. f) Promover, establecer y aplicar medidas de inserción social, laboral, educativa y familiar. g) Realizar el seguimiento y evaluación de las medidas de protección y la elaboración y el control de los planes de mejora. h) Gestionar centros, equipamientos, programas, proyectos y prestaciones específicas. i) Coordinarse con los servicios sociales básicos, con los equipos profesionales de los demás sistemas de bienestar social, con las entidades asociativas y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales especializados”.

acreditados por la Generalitat para la gestión de las prestaciones incluidas en la presente Ley o en la Cartera de Servicios Sociales”, lo que constituye la novedad más destacable de la LSS, y, según su preámbulo, se configura como un “instrumento para asegurar el acceso a las prestaciones garantizadas del sistema de servicios sociales de la población que las necesite”. En este sentido, la LSS incluye, mediante un anexo, un catálogo de servicios que constituyó la guía para la elaboración por el Gobierno de la Generalitat de la primera CSS.

El art. 16.1 y 3 LSS define los SSB del siguiente modo: “Los servicios sociales básicos son el primer nivel del sistema público de servicios sociales y la garantía de más proximidad a los usuarios y a los ámbitos familiar y social”, y “deben dar respuestas en el ámbito propio de la convivencia y la relación de los destinatarios de los servicios”. Y el art. 16.2 LSS determina que los SSB se organizan territorialmente con carácter polivalente, comunitario y preventivo, y dispondrán de equipos multidisciplinarios que incorporen equipos básicos, servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia y servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes. Así, “en primera instancia encontraríamos la atención primaria, comunitaria o básica, definida por su polivalencia, generalidad, referencia y responsabilidad local, así como por ser ‘la puerta de entrada’ a todo el sistema y por su capacidad para producir nuevas prestaciones” (ANAUT, 2019, p. 187)⁷⁵.

El art. 18.1, 2 y 3 LSS dispone que los SSE “se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades, para dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica o la disposición de recursos determinados”, y “se organizan en forma de red sobre el territorio atendiendo al principio de descentralización, las características de los núcleos de población y la incidencia de las necesidades que atienden”, por medio de “centros, servicios, programas y recursos dirigidos a personas y colectivos que, en función de sus necesidades, requieren una atención específica”⁷⁶. Así, “en el segundo nivel se encontrarían unos servicios sociales especializados en determinados

75. En el mismo sentido, AGUADO (2008, p. 112) destaca de los SSB “que son de responsabilidad municipal, constituyen la puerta de entrada al sistema y, por tanto, permiten identificar las necesidades sociales de las personas, y en la medida de lo posible, permitir al usuario continuar dentro de su entorno vital”.

76. El nivel especializado se configura sobre la base de la inidoneidad del nivel básico. Así, el art. 18.4 LSS dispone lo siguiente: “Los servicios sociales especializados incluyen los equipos técnicos de valoración, que tienen como función principal valorar y diagnosticar las situaciones de necesidad social que no pueden abordarse desde un servicio social básico, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación de los servicios sociales básicos, y que determinan el acceso a otras prestaciones del sistema”.

grupos de población o con ciertas problemáticas (sectoriales) bajo la responsabilidad de las Administraciones autonómicas” (ANAUT, 2019, p. 187).

Ahora bien, la RBSSRP, y en particular los SSB, han sufrido un retroceso como consecuencia de la crisis, intensificando las funciones puramente asistenciales y centradas en ofrecer prestaciones y tramitar ayudas.

5.4

La organización territorial

La implantación territorial del SCSS, como ya se ha apuntado, atiende a los principios de descentralización, desconcentración, proximidad, eficacia y eficiencia, y de equilibrio territorial. Los SSB, según el art. 34 LSS, se organizan en áreas básicas de servicios sociales (ABSS), que se constituyen a partir de una población de 20 000 habitantes y toman como base el municipio. Los municipios que superan esta población pueden tener más de un ABSS. Las comarcas serán las que gestionarán los servicios sociales en el caso de los municipios de menos población⁷⁷.

Si analizamos la aplicación real y efectiva que se hace en la actualidad de este conjunto de funciones, podemos asegurar que los SSB se han convertido en una expendedora de recursos y en los tramitadores de una gran diversidad de ayudas para atender situaciones de emergencia, y que no contribuyen al bienestar real de los ciudadanos, sino que básicamente ayudan a la supervivencia de una parte significativa de los usuarios de los SSB. En este sentido, RETAMA (2017, p. 75) afirma que “esto ha comportado que algunas funciones asignadas por la LSS a los SSB, aquellas que son propias y exclusivas de los trabajadores sociales y los educadores sociales, hayan quedado desatendidas”.

En cuanto a los SSE, el art. 35.3 y 4 LSS dispone que los municipios o las comarcas de más de 50 000 habitantes pueden constituir una demarcación territorial para su prestación, por delegación del departamento competente de la Generalitat, si así lo solicitan. En el resto de supuestos, la gestión de los SSE será realizada por la Administración de la Generalitat, sin perjuicio de la adopción de fórmulas de gestión conjunta con los entes locales. En cambio, la competencia en la gestión de prestaciones económicas correspondientes a

⁷⁷. La realidad de Cataluña es que de sus 947 municipios solo 64 tienen más de 20 000 habitantes, y estos, como ya hemos visto, tienen la obligación de prestar servicios sociales. Así pues, la dificultad se plantea a nivel organizativo con los 883 municipios restantes que no llegan a este número de habitantes.

los SSE corresponde a la Generalitat, y las prestaciones de urgencia social a los SSB, por lo tanto a los ayuntamientos y los consejos comarcales, que son los titulares⁷⁸.

A pesar de ello, las competencias en materia de SSE se puede afirmar que no tienen una concreción clara en la LSS. Se definen con mayor o menor claridad las propias del departamento de la Generalitat de Catalunya competente en materia de servicios sociales. Las competencias supramunicipales no se hallan suficientemente determinadas, más allá de la promoción y gestión de las prestaciones y los recursos propios de la atención social que garanticen la cobertura de las necesidades sociales de la población de su ámbito territorial. Y en cuanto a los municipios, se les reserva la promoción de la creación de los centros y de los servicios correspondientes al ámbito propio de los SSE, que tendrán que gestionar coordinadamente con la Administración de la Generalitat y los entes locales supramunicipales correspondientes.

En definitiva, podemos concluir que el régimen competencial es más claro en relación con los SSB y más difuso en cuanto a los SSE, donde dependerá de las eventualidades de las características territoriales, de las determinaciones presupuestarias y de la voluntad política más que de la determinación que hace la LSS. De todo ello puede derivar una desigualdad territorial en la prestación de los servicios sociales, sobre todo de los SSE, a pesar de que la LSS se refiere a la necesidad de velar por la equidad territorial.

Ciertamente, los SSB han sufrido gravemente el impacto de la crisis, donde las funciones se han centrado en la demanda de prestaciones, lo que según SANTÁS (2013, p. 31) “genera dinámicas que autolimitan su campo de acción a la población que ya es ‘habitual’, incapacitándose para emplearse a fondo ante necesidades emergentes, explorar nuevos ámbitos y difundir su enorme potencial entre la población general, disminuyendo el carácter universal de los propios servicios sociales”. Podemos concluir, por lo tanto, que la necesaria renuncia a una parte de las funciones que son propias de los SSB ha significado un retroceso en la acción social, y hemos perdido la oportunidad de trabajar por el bienestar social y por la mejora real de las

78. En palabras de VILÀ (2011, p. 250), “al tratarse del ámbito territorial de prestación de servicios sociales especializados parece corroborarlo cuando señala que cuando los municipios y las comarcas de más de 50 000 habitantes constituyen una demarcación territorial, pueden gestionar los servicios por delegación de la Generalitat si lo solicitan; en los demás casos, la gestión de los servicios corresponde a la Generalitat, que para satisfacerla puede recurrir a la gestión delegada, a la adopción de fórmulas de gestión conjunta (art. 35.3) o a la concertación de servicios con entidades privadas acreditadas”.

condiciones de vida de los ciudadanos, lo que ha supuesto en parte el regreso al asistencialismo.

6

Conclusiones

Nos hemos aproximado al sistema organizativo y competencial de los servicios sociales en Cataluña después de la profunda crisis social y económica, que parece reavivarse por momentos, para hacer tambalear de nuevo la vieja construcción jurídica y organizativa de un modelo de bienestar en continua adaptación, que mantiene un carácter marcadamente incrementalista que, como apunta LÓPEZ (2006, p. 16), tenderá, por tanto, “siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad; a través de un modelo de prestación territorial basado en la persona desde una perspectiva local”.

Los derechos sociales constituyen el marco jurídico de referencia de los servicios sociales en España y, por ende, en Cataluña, puesto que “se puede afirmar sin ambages que el derecho de acceso a los servicios sociales se ha convertido en un nuevo derecho social exigible por los ciudadanos, en justo cumplimiento de lo establecido por el orden internacional” (FORNS, 2019, p. 345). En definitiva, las condiciones sociales, políticas, jurídicas, técnicas, administrativas, organizacionales y económicas han acabado consolidando un nuevo derecho social, el derecho de acceso a los servicios sociales con carácter prestacional, exigible y universal, como base del SCSS, uno de los pilares del Estado social, junto con la salud o la educación, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todas las personas⁷⁹.

Los derechos fundamentales sociales nacen para garantizar a la persona un nivel de bienestar digno y suficiente, manteniendo el necesario equilibrio entre prestación y protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades del individuo en una sociedad globalizada y, a menudo, sobrepasada por la vorágine de los cambios políticos, organizativos, tecnológicos, sociales y, sobre todo, económicos de cada momento. Así, para LÓPEZ (2006, p. 15), “los servicios sociales garantizan la posibilidad

⁷⁹. Para LÓPEZ (2006, p. 16), “el modelo de bienestar tenderá, por tanto, siempre al óptimo, y los servicios sociales deben ampliarse y extenderse más allá de la atención a ciudadanos en situación de penuria. Se trata de asegurar una vida digna y una participación plena en la vida de la comunidad”.

de disfrutar del nivel de vida considerado subjetiva y objetivamente como correspondiente a la noción de bienestar en un momento histórico determinado, ya que aseguran un trato igual para todos con independencia de su situación personal”.

Tanto la legislación en materia de servicios sociales de carácter general como la que se refiere a los diferentes ámbitos sectoriales de la acción pública social han permitido tejer el entramado de servicios y prestaciones que, a modo de red, salvaguarda las necesidades de las personas más vulnerables, y que se ha consolidado poco a poco de forma irreversible. De tal suerte que hemos asistido a una profunda transformación del SCSS en la que los entes locales juegan un rol fundamental, y que se nutre de una diversidad de operadores, públicos y privados; pero, sobre todo, del conjunto de entidades de economía social que conforman el tercer sector (FORNS, 2019, p. 15).

En este modelo, los entes locales son los encargados de atender desde la proximidad las necesidades de la población. Los principios de universalidad, de proximidad, de desconcentración y de subsidiariedad tocan de pleno a nuestros ayuntamientos y consejos comarcales, en cuanto que poderes públicos con competencias en el ámbito de los servicios sociales básicos, y a aquellos que superan los 50 000 habitantes también, con los servicios sociales especializados.

Las necesidades y, en consecuencia, las demandas se incrementaban de manera exponencial, pero no así las prestaciones, ya fuese en forma de servicios, de prestaciones económicas o tecnológicas, que habían crecido e innovado a través de la CSS, que en muchos casos no ha resultado suficiente para resolver las situaciones a las que se enfrentaba y se ha visto desbordada, por carencia de recursos y por falta de disponibilidad de los mismos. Todo esto ha configurado una nueva realidad social y no se ha podido evitar el crecimiento de la pobreza y de las situaciones de riesgo y de exclusión social.

En conclusión, podemos asegurar que “las Administraciones locales son las que soportan la mayor carga en relación a las competencias en materia de servicios sociales, dado que tienen muchas directamente asignadas como responsables de los SSB, definidas claramente en la LSS” (FORNS, 208c, p. 51). Ahora bien, los entes locales asumen una parte importante de los SSE a petición propia o delegados por la Generalitat de Catalunya. Las circunstancias económicas y sociales, y la organización territorial, hacen que a menudo aparezcan desigualdades territoriales en la respuesta desde el mundo local a las necesidades de los ciudadanos. De ahí que “los entes locales y los servicios sociales deberían conformar una misma unidad de acción para dar una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía” (FORNS, 2018a, p. 147).

La organización competencial no debe estar sometida a quien tiene que ejercerla, sino a quien la puede ejercer con mayor competencia, incorporando, por lo tanto, la calidad como criterio esencial. Pero todo esto supone un profundo replanteamiento de la arquitectura jurídica de las Administraciones públicas, y en particular de los entes locales, y sobre todo de su régimen competencial, lo cual conlleva una nueva concepción de la autonomía local, otorgándole el papel protagonista que le corresponde en cuanto que se trata de la Administración más cercana al ciudadano.

7

Bibliografía

- ADELANTADO GIMENO, Josep (2007), “La política de Serveis Socials”, *Societat catalana*, pp. 279-295.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2008), “Estudio preliminar. El sistema de servicios sociales en Cataluña: Garantizar derechos, prestar servicios”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, pp. 15-36.
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2012), “El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, Barcelona, pp. 47-85.
- AGUILAR HENDRICKSON, Manuel (2014), *Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen (1993), “Una perspectiva de los servicios sociales en España”, *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 2, octubre, pp. 195-205.
- ANAUT BRAVO, Sagrario (coord.) (2019), *El sistema de servicios sociales en España*, Aranzadi – Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra).
- ARENILLA SÁEZ, Manuel (2014), “El nuevo sistema de competencias”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, pp. 15-55.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2014), “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 194, mayo-agosto, pp. 373-410.

- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2015), “Repercusiones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Estado de bienestar: especial referencia a los servicios sociales”, en NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, LOIS GONZÁLEZ, Marta Irene y DIZ OTERO, Isabel (coords.), *Crisis, derechos sociales e igualdad*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 191-220.
- ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (2016), “La CEAL y su transposición al ordenamiento español: una historia de la evolución legislativa y jurisprudencial del régimen local español desde 1985 hasta nuestros días”, *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, núm. extraordinario: 71-106, pp. 71-106.
- BAYONA I ROCAMORA, Antoni (2008), “El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, pp. 67-80.
- BLANCO FILLOLA, Ismael, GOMÀ CASANOVA, Ricard y SUBIRATS I HUMET, Joan (2018), “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, nueva época, núm. 20, noviembre, pp. 14-28.
- BOIX PALOP, Andrés (2014), “Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Anuario del Gobierno Local 2013. Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Barcelona, junio, pp. 89-127.
- BRUGUÉ I TORRUELLA, Joaquim (2008), “La participació ciutadana en l’elaboració de la Llei de serveis socials”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, pp. 68-79.
- CASADO CASADO, Lucía (2018), “Crisis económica y protección del medio ambiente. El impacto de la crisis sobre el derecho ambiental en España”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 1, enero-abril, pp. 18-63.
- CASADO CASADO, Lucía (2019), “El nuevo Pilar Europeo de Derechos Sociales: ¿hacia un fortalecimiento real de la dimensión social de la Unión Europea?”, *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 6, núm. 2, pp. 1-30.
- CASTRO LÓPEZ, Pilar (2018), “El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios. Educación, sanidad, ser-*

- vicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas, Dykinson, Madrid, pp. 249-298.
- COCCIOLO, Endrius (2015), “La unión de la energía y la gobernanza del sistema tierra en el antropoceno: una cuestión constitucional”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VI, núm. 1, pp. 1-44.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (2009), “Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en servicios sociales”, en GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (dirs.), *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, Huygens, Barcelona, pp. 89-118.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando (2007), “Repensando la intervención social”, *Revista Documentación Social*, núm. 147, pp. 183-198.
- FANTOVA AZCOAGA, Fernando (2019), “Los agentes en la transformación de los servicios sociales”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 32, núm. 2, pp. 431-444.
- FORCADELL I ESTELLER, Francesc Xavier, PIFARRÉ I ESTRADA, Marc y SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (coords.) (2014), *Los Gobiernos locales de Cataluña ante la reforma del régimen local español*, Colección Testigos Parlamentarios, núm. 35, Barcelona.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2018a), *El model de prestació dels serveis socials de Catalunya basat en la persona des de la perspectiva local*, Atelier, Barcelona, 2018.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2018b), “El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya”, *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 74, octubre–diciembre, pp. 25-66.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2018c), “Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña”, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 9, núm. 3, septiembre–diciembre, pp. 3-54.
- FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria (2019), “La construcción del derecho social de acceso a los servicios sociales”, en AA. VV., *Anais do I Congresso Global de Direitos Humanos. Novas políticas de cidadania e de desenvolvimento sustentável*, Lamego, enero, pp. 344-354.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2015), “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 101, enero–abril, pp. 55-88.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2018), “Sobre el ámbito competencial de los entes locales. La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su

- alcance en materia ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, septiembre–diciembre, pp. 1-37.
- GARDINI, Gianluca (2018), “Crisis económica y protección de los derechos sociales en Europa. Reflexiones desde el ordenamiento italiano”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 9, pp. 84-98.
- GÓMEZ SIERRA, Miquel (2000), *Los servicios sociales y su evaluación. Modelos de evaluación aplicados a los servicios y programas sociales*, Ediciones UB, Barcelona.
- HERAS I TRIAS, Pilar (2008), “Reforçar l’estat del benestar per aconseguir una societat més justa i cohesionada”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, pp. 35-47.
- IGLESIAS I PIÉ, Marta (2008), “L’aplicació de la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic. Element clau en la consolidació de l’estat del benestar”, *Activitat Parlamentària*, núm. 14, enero, pp. 48-58.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Francisco Javier (2014), *Acción social en España*, Asociación Científica y Cultural Iberoamericana (ACCI), Madrid.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco (2012), “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica”, en EZQUERRA HUERVA, Antonio (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, Atelier, pp. 29-46.
- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio (2006), “Democracia, discapacidad y dependencia: ¿qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales?”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 65, pp. 13-24.
- LÓPEZ PELÁEZ, Antonio (2007), “Ciudadanía, igualdad y servicios sociales: los límites del discurso neoliberal”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 3 extraordinario, pp. 251-272.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (2013), “Los sistemas locales de bienestar ante el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” (I y II), *Diario del Derecho Municipal*, 21 y 25 de octubre.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis (2016), “La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y su incidencia en los Sistemas Locales de Bienestar”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XLVIII, 4.^a época, núm. 188, pp. 201-212.
- MELLADO RUÍZ, Lorenzo (2010), “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17, octubre–diciembre, pp. 1-36.

- MONTESINOS OLTRA, Salvador (2016), “La colaboración entre los municipios y la Economía Social tras la reforma del régimen local: una perspectiva competencial”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 87, pp. 1-32.
- MONTOYA MARTÍN, Encarna (2014), “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista General de Derecho Administrativo (RGDA)*, núm. 36, mayo, pp. 1-20.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel (2014), “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 2, pp. 49-62.
- PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (2007), “El modelo de servicios sociales en España”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, vol. XVII, núm. 2, pp. 125-150.
- PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (2010), *El sistema català de serveis socials (1997-2007): cultura i política*, Colección Servicios Sociales, núm. 1, Departament d’Acció Social i Ciutadania, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- PONTONES ROSA, Carolina, PÉREZ MOROTE, Rosario y GONZÁLEZ GIMÉNEZ, Raimundo (2010), “Gestión y financiación de los servicios sociales en la Administración local”, *Contabilidad pública*, núm. 218, pp. 26-39.
- PURROY I MONTULL, Magda (2011), “Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS)”, en PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, pp. 197-215.
- RELATS I CASAS, Vicenç (2008), “La nueva Ley de servicios sociales: un modelo catalán de atención garantista y universal”, *Actividad Parlamentaria*, núm. 14, enero, pp. 59-67.
- RETAMA REY, Mercè (coord.) (2017), “Dictamen. Los Servicios Sociales Básicos (SSB) en la provincia de Barcelona. Situación actual y propuestas de mejora. Una Mirada desde el Trabajo Social”, *Monográfico de Trabajo Social*, núm. 13, octubre.
- RIBERO ORTEGA, Ricardo (2015), “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nueva época, n.º extraordinario, enero, pp. 19-26.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (2015), “La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la inte-

- rriorización del régimen local de Cataluña”, en GARCÍA RUBIO, Fernando (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, INAP, Madrid, julio, pp. 511-576.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Pilar (2013), *La atención integral y centrada en la persona*, Colección Papeles de la Fundación, núm. 1, Fundación Pilares para la Atención Personal, Madrid.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca (2018), “Medio ambiente urbano”, en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons, Madrid, pp. 341-366.
- SAENZ ROYO, Eva (2009), “Derechos de protección social y Estado autonómico: los márgenes constitucionales de actuación del Estado y de las CC. AA.”, en EMBID IRUJO, Antonio (ed.), *Derechos económicos y sociales*, Iustel – Gobierno de Aragón, Madrid, pp. 25-66.
- SALAVERRÍA I PALANCA, Fèlix (2015), “Marco competencial: Cómo encaja el marco competencial de la LRSAL con la Ley 12/2007 de Servicios Sociales”, en *Jornadas sobre el impacto del LRSAL en los servicios sociales de Cataluña*, Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 11 de febrero, pp. 1-15.
- SANTÁS GARCÍA, José Ignacio (2018), “Gestionar más para intervenir mejor en servicios sociales de Atención Social Primaria”, *Revista de Trabajo Social*, núm. 213, agosto, pp. 25-40.
- SIIS. CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2017), “Organización de los servicios sociales municipales en las comunidades autónomas: cinco estudios de caso”, *Zerbitzuan*, núm. 63, mayo, pp. 5-47.
- SUBIRATS HUMET, Joan (2007), *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el cambio social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.
- TORNOS MAS, Joaquín (2008), “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (coord.), *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, pp. 81-107.
- URIBE VILARRODONA, Joan (2019), “Rellenando espacios: hacia una ordenación de los sistemas de servicios sociales desde la respuesta a la complejidad”, *Zerbitzuan*, núm. 63, mayo, pp. 75-90.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2011), “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, pp. 21-60.

- VELASCO CABALLERO, Francisco (2014), “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 48, pp. 1-23.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni (2009), *Informe: tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*, European Anti Poverty Network (EAPN), enero.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni (2011), “Els serveis socials a les comunitats autònomes”, en PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (ed.), *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, pp. 163-179.
- VILÀ I MANCEBO, Antoni y PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier (2011), “El marc actual dels serveis socials a Catalunya”, en PELEGRÍ I VIAÑA, Xavier, *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estudi*, UdL-URV, Lleida-Tarragona, pp. 188-193.