

CES

**Dictamen 7/2010
del Consejo Económico y
Social de
Castilla-La Mancha**

**sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios
Sociales de Castilla-La Mancha**

**Aprobado en el Pleno
del 28 de junio de 2010**

Sumario

I. Antecedentes	5
I.1. Contexto normativo	6
I.2. Entorno socioeconómico	16
II. Contenido	19
III. Valoración y observaciones	23
III.1. De carácter general	23
III.2. Al texto del proyecto	27
IV. Conclusión	54

Documento disponible en
www.jccm.es/ces

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha por la Ley 2/1994, de 26 de julio, modificada por Ley 8/1997, de 5 de septiembre, previo estudio y tramitación en la Comisión del Área Social, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno, en su sesión extraordinaria celebrada el 28 de junio de 2010, aprueba por unanimidad, el siguiente

Dictamen

I. Antecedentes

Con fecha 25 de mayo de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha escrito remitido por la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se solicita, a tenor del artículo 3.1 a) de la Ley 2/1994, de 26 de julio, la emisión del Dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha".

El expediente, además del texto del Anteproyecto de Ley, sus correspondientes borradores previos, se compone de los siguientes documentos:

- Memoria justificativa del Anteproyecto de la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional, de 11 de noviembre de 2008.
- Resolución del Consejero de Salud y Bienestar Social autorizando la iniciativa legislativa, de 12 de noviembre de 2008.
- Escrito, sin fecha ni indicación de destinatarios, de la Directora General de Acción Social y Cooperación Internacional en el que comunica la apertura de una dirección de correo electrónico para presentar alegaciones al Anteproyecto de Ley.
- Alegaciones al Anteproyecto de CARITAS Castilla-La Mancha (de 4 de marzo de 2010); de la Confederación de Asociaciones Vecinales, Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha (de 4 de marzo de 2010); de CERMI Castilla-La Mancha (de 5 de marzo de 2010); de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Castilla-La Mancha (de 5 de marzo de 2010); de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha (sin fecha); de la Organización Nacional de Ciegos de Castilla-La Mancha (de 8 de marzo de 2010); de la Secretaría de Protección Social de la Unión General de Trabajadores de Castilla-La Mancha, (de 8 de marzo de 2010) y del Colegio Oficial de Trabajo Social de Castilla-La Mancha (de 9 de marzo de 2010).
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Salud y Bienestar Social, respecto de las alegaciones presentadas al Anteproyecto, de 6 de abril de 2010.
- Certificación de informe favorable al Anteproyecto de la Secretaría del Consejo Castellano-Manchego de Servicios Sociales, de 15 de abril de 2010.

- Certificación del informe favorable al Anteproyecto de la Secretaría del Consejo Regional de Municipios, de 15 de abril de 2010.
- Memoria económica del Anteproyecto elaborada por la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional, de 16 de abril de 2010.
- Informe favorable al Anteproyecto de la Secretaría General de la Consejería de Salud y Bienestar Social, de 19 de abril de 2010.
- Informe de valoración positiva del impacto de género del Anteproyecto, de la Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional, de 26 de abril de 2010.
- Informe desfavorable al Anteproyecto de Ley de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 28 de abril de 2010.
- Informe favorable al Anteproyecto del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 4 de mayo de 2010.
- Informe favorable al Anteproyecto de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 10 de mayo de 2010, que anula el emitido con fecha de 28 de abril de 2010.
- Certificado de la toma en consideración por el Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley, de 11 de mayo de 2010.

El día 24 de junio de 2010 se reunió la Comisión del Área Social, con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo. En esta sesión de la Comisión de Trabajo se contó con la presencia de la Ilma. Sra. D^a. Esther Padilla, Directora General de Acción Social y Cooperación Internacional, y de D^a. M^a Jesús Real, Jefe de Servicio de Servicios Sociales Básicos, ambas de la Consejería de Salud y Bienestar Social, que procedieron a realizar una exposición del texto remitido y efectuaron las aclaraciones necesarias a las dudas suscitadas entre los distintos Consejeros de la Comisión que así pudieron emitir, con más rigor, el Dictamen solicitado.

I.1. Contexto normativo

a) Los servicios sociales en el contexto internacional.

A partir del último tercio del siglo XIX y principios del XX los Estados comenzaron a asumir funciones relacionadas con la regulación de la vida económica y social. Al mismo tiempo la sociedad admitía la legitimidad de la intervención estatal con objeto de nivelar las desigualdades sociales, corregir los desequilibrios derivados de la desigual distribución de la riqueza y garantizar una vida digna a las personas, conforme a principios de solidaridad y justicia social. El Estado de Bienestar, se consolida en los países occidentales después de la II Guerra Mundial, y se aproxima, en distintos momentos históricos, a otras latitudes.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, por lo que les son aplicables todos los que se recogen en la misma, sin distinciones. Los artículos 22 a 27

de la Declaración se refieren de modo expreso al grupo de derechos sociales reconocidos, entre los que se incluyen: el derecho al trabajo, a igual salario por trabajo igual, a fundar sindicatos y sindicarse; a un nivel de vida digno que asegure, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; a la educación y a tomar parte libremente en la vida cultural.

Aunque este modelo siempre estuvo acompañado de un cierto margen de contestación, experimentó su época dorada en la etapa de reconstrucción de la post-guerra. A mediados de los años 70 del siglo XX el Estado de Bienestar sufrió su más fuerte crisis, que suele atribuirse a la situación económica derivada de la subida de precios del petróleo, aunque cabe señalar también que es en esta época cuando empieza a debilitarse el consenso social original en el que se sustentaba el estado de bienestar y encuentran eco las críticas que le achacan, entre otras cosas, un coste excesivo, ineficacia redistributiva y una sobrerregulación estatal que supone riesgos para la libertad y responsabilidad individuales, constituyendo una amenaza para la gestión democrática.

En Europa una protección social amplia, destinada a cubrir distintas contingencias para numerosos grupos de población, ha venido a constituir una seña de identidad de los países que constituyeron la primitiva Comunidad Económica Europea, así como de los que se han ido incorporando a la misma después, en un proceso histórico que aún sigue en marcha. Lo anterior no significa que en Europa se comparta un modelo común de política social, antes bien, la Unión Europea es, en este sentido, el espacio en el que se desarrollan diferentes modelos de bienestar fundamentados en distintas tradiciones, ideologías dominantes, y modos de abordar la protección. Las políticas comunes de la Unión, han tenido, desde su origen, una orientación fundamentalmente económica, mientras que el desarrollo de las políticas sociales ha sido más bien asunto propio de cada uno de los Estados miembros. Esto no significa que el aspecto "social", haya estado ausente en el largo proceso de construcción europea, y menos aún que la convergencia en la orientación de las políticas sociales no sea en este momento una finalidad compartida.

El Acta Única Europea de febrero de 1986 supuso una reactivación de la política europea y, en particular, de las políticas sociales. El 9 de diciembre de 1989 en la cumbre de Estrasburgo, los jefes de Estado o de Gobierno de once Estados miembros aprobaron (no lo hizo el Reino Unido), en forma de declaración, el texto de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, en la que se incluyen los siguientes: empleo y remuneración equitativa, mejora de las condiciones de vida y de trabajo; libre circulación de trabajadores asalariados y autónomos; protección social; igualdad de trato hombre-mujer; formación profesional; protección de la salud y seguridad en el trabajo; protección de personas de edad avanzada; reinserción y readaptación profesional de minusválidos.

En el Consejo de Maastrich de 7 de febrero de 1992 se firma el Tratado de la Unión, que va acompañado de un Protocolo social, incluido como anexo para evitar el veto británico. En éste se establece como base de la política social europea el principio de subsidiariedad: la política social es un asunto exclusivo de los estados miembros, y la UE sólo desarrollará aquéllas políticas que no puedan llevar a cabo los Estados. El principio

de subsidiariedad admite algunas excepciones, como son: a) coordinación de la protección social para trabajadores inmigrantes; b) igualdad de trato para hombres y mujeres en el mercado laboral; c) salud y seguridad en el trabajo.

El impulso de la política social continúa en los años noventa, primero en el nivel de las propuestas para la reflexión y el debate, con el Libro Verde de 1993 y el Libro Blanco de 1994, y después con una voluntad de concreción en políticas de algunas de sus recomendaciones, a través de los Programas de Acción Social de 1995-97 y de 1998-2000. La lucha contra la exclusión social cobra importancia, así como la más amplia integración de colectivos más desfavorecidos en el mercado laboral y la colaboración y cooperación entre los Estados miembros en materia de política social.

Por otro lado, en el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997 queda incorporado el Acuerdo sobre Política social, que había sido un protocolo anexo en el de Maastrich, con la aceptación de los 15 países miembros de la Unión. Se trata de extender de manera sustancial las competencias comunitarias en materia de política social, por lo que, aunque se reitera que las medidas comunitarias no podrán impedir medidas nacionales de protección, éstas deberán ser compatibles con el derecho comunitario.

En este progresivo proceso de avance, el año 2000 resulta clave en la construcción de una política social común. Primero la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebrada en Lisboa en el mes de marzo, señala una estrategia para el periodo 2000-2010 que trataba de conseguir tres objetivos simultáneamente: a) una economía competitiva y dinámica; b) desarrollo económico sostenible y empleo de calidad; y c) cohesión social. Después, la Cumbre de Niza, celebrada en el mes de diciembre, aprueba la puesta en marcha de Planes Nacionales de Inclusión Social bianuales, que deberían estar aprobados en junio de 2001 por los distintos Estados miembros. Se aprueba también la Agenda Social Europea para 2001-2005, en la que se sientan las bases políticas para la consolidación de una estrategia global de políticas económicas, laborales y sociales que se refuerzan mutuamente, considerando que las políticas que fomenten las sinergias, y la interacción positiva entre crecimiento económico, empleo y cohesión social redundarán en la consolidación de la economía europea y de su modelo social.

En 2005 la Comisión Europea propuso una nueva Agenda Social para el periodo 2006-2010, cuyo objetivo principal fue lograr *“una Europa social en la economía mundial: empleos y nuevas oportunidades para todos”*, situándose las acciones previstas en torno a dos ejes principales: por una parte, el empleo y, por otra, la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

b) Origen y evolución histórica de los servicios sociales en España

Los antecedentes de la protección social actual en España debemos situarlos en el siglo XIX, en el que se desarrollan los sistemas legales de asistencia pública, cuyo objetivo era que el Estado asumiera ciertas obligaciones y compromisos con una parte desfavorecida de los ciudadanos. Esto se realizó mediante las Leyes de Beneficencia, la primera de las cuales se promulga el 6 de febrero de 1822 y desarrolla una organización de salvaguarda de personas pobres y desamparadas, viudas y menores, en materia de subsistencia, cuidados

médicos, educación, capacitación e inserción laboral. El mantenimiento de esos servicios se encomienda a los Ayuntamientos a los que financiará precariamente el Estado.

Bajo el reinado de Isabel II y durante su gobierno moderado, se promulga la Constitución de 1845 y se aprueba la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849. Las responsabilidades se reparten entre el Estado, la Provincia y el Municipio siendo las Administraciones Locales las responsables de la ejecución de las medidas. Se fomenta la participación de la Iglesia en las instituciones administrativas (Juntas Locales y provinciales de Beneficencia). En el nivel municipal se sitúa el nivel básico de atención, con asistencia a domicilio, casas de refugio y hospitalidad temporal. Las Diputaciones se encargan de mantener hospitales, Casas de Misericordia, y de huérfanos desamparados. Los recursos económicos continúan siendo escasos.

La siguiente etapa podemos localizarla a partir de 1883, momento en el que la Comisión de Reformas Sociales crea el semillero intelectual en el que se desarrollarán después los seguros sociales: el 30 de enero de 1900 se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo; en 1903 se crea el Instituto de Reformas Sociales; la Ley de 27 de febrero de 1908 dio vida al Instituto Nacional de Previsión, que cuenta con competencias sobre la gestión de seguros voluntarios con el compromiso público de intervención en la función previsora, generando con el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 el denominado "Retiro Obrero", primer seguro obligatorio financiado mediante cotizaciones de los empresarios, trabajadores, y bonificaciones estatales, que constituye la entrada de España a un sistema moderno de protección social pública y, por consiguiente, una innovación respecto a las anteriores políticas "de pobres". Contaba, además, entre sus competencias con la promoción de viviendas baratas, subsidios de subsistencia y créditos, las asociaciones mutuales obreras y la mediación en conflictos.

En la dictadura de Primo de Rivera se crea en 1924 el Consejo de Trabajo que aprobó en 1929 el primer seguro de maternidad y apoyo a los inmigrantes. La primera constitucionalización de la asistencia social se produce en nuestro país con la Constitución de la II República de 1931, en cuyo artículo 46, después de asegurar al trabajador las condiciones necesarias para una vida digna, establece como contenidos de la legislación social, entre otros, la regulación de los seguros de enfermedad, accidente, paro forzoso, invalidez y muerte, el trabajo de los jóvenes y las mujeres, la protección a la maternidad, el salario mínimo y familiar, las vacaciones anuales remuneradas, las condiciones del obrero español en el extranjero o las instituciones de cooperación.

Tras la Guerra Civil, la protección social pierde su reconocimiento "constitucional" y la asistencia pública se canaliza desde el denominado "Auxilio Social", organización de socorro humanitario constituida durante el conflicto bélico que se integrará posteriormente en la Sección Femenina de Falange Española. Por su parte, las entidades del Seguro Social pasan a depender del Ministerio de Trabajo y del sindicato vertical, denominado primero Central Nacional Sindical y, más tarde, Organización Nacional de Sindicatos.

La Ley de Seguridad Social de 21 de abril de 1966 incorpora un concepto que, adoptando parte de las características del movimiento de expansión de los sistemas de Seguridad Social en Europa, mantendrá la duplicidad de modelos institucionales (beneficencia/seguros sociales). Es en esta Ley cuando por primera vez se

introduce a los servicios sociales en el ámbito de protección de la Seguridad Social. El 24 de agosto de 1972 se aprueba la Ley de Perfeccionamiento y Reforma de la Seguridad Social que regulará importantes avances y ampliaciones de la protección en materia de salud y pensiones, aunque sin detallar suficientemente la sostenibilidad financiera de los compromisos adquiridos. Estas normas fueron plasmadas finalmente en la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, antecedente del hoy en vigor Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Hay que destacar asimismo el RD 1856/1979, de 30 de julio, por el que se regula la estructura y competencias del Instituto Nacional de Servicios Sociales, como entidad gestora de la Seguridad Social de los servicios sociales integrados en el Sistema de Seguridad Social, cuya denominación actual, desde el Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, es Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Como característica general de este largo periodo, podemos señalar que las políticas sociales se plantearon desde un punto de vista doctrinalmente conocido como "familiarista", es decir, entendiendo la protección social no como "derecho social" de los individuos, sino como una forma de mantenimiento del orden social, en el que la familia ejerce una función prioritaria.

c) Los servicios sociales a partir de la Constitución Española de 1978. Distribución constitucional de competencias y legislación estatal.

El artículo 1.1 CE configuró a España como un Estado Social y Democrático de Derecho, inaugurándose con ella el periodo en que la "protección social" va a concebirse "derecho social", es decir como prestaciones positivas por parte de los poderes públicos en beneficio de los ciudadanos y de los grupos en que los mismos se integran, que les garanticen una igualdad efectiva y no meramente nominal, en el sentido del art. 9.2 CE. En materia social, el art. 41 de la Constitución reconoce un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que asegure la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo, dejando que la asistencia y prestaciones complementarias sean libres.

Por otra parte, nuestro Texto Magno prevé, en el capítulo III de su Título I, dentro de lo que denomina "De los principios rectores de la política social y económica", el desarrollo de servicios sociales que atiendan a aquellos grupos sociales más desfavorecidos. Así la CE contempla: a) La protección de la familia y la infancia, (art. 39); b) La atención a los emigrantes, (art. 42); c) El fomento del deporte, (art. 43.3); d) El acceso a la cultura y la promoción de la ciencia, (art. 44); e) La participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, (art. 48); f) La atención a los disminuidos físicos y psíquicos, (art. 49) y la atención a la tercera edad, (art. 50).

El reconocimiento, respeto y protección de los principios contenidos en estos preceptos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero sólo pueden ser invocados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los desarrollen.

En cuanto a la distribución constitucional, el artículo 148.1.22 CE prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias exclusivas sobre asistencia social y el artículo 149.1.17 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. No se debe olvidar que desde el ámbito de esta última, se desarrolla también toda una intensa política de protección social con vocación de universalidad, en tanto que sus prestaciones, inicialmente ligadas a los trabajadores, a partir de la Ley 26/1990, se extendieron también, en el “nivel no contributivo” a otras personas que por razón de su edad, incapacidad o cargas familiares, no habían generado los correspondientes derechos ligados al “nivel contributivo”.

La delimitación entre los títulos anteriores sobre “asistencia social” y “seguridad social” ha resultado enormemente controvertida, como se demuestra en las SSTC 76/1986, de 9 de junio y en la 239/2002, de 11 de diciembre, en las que se advirtió que el título competencial de “asistencia social” no está precisado en el Texto Constitucional pero que, desde el plano de la legislación general, se deduce la existencia tanto de una “asistencia social externa” al sistema de Seguridad Social, como a una “asistencia social interna”. De modo que es posible la competencia autonómica referida a esta zona asistencial externa, exigiéndose para ello que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales y, además, que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico” (F. J. 7º de la Sentencia 239/2002).

Pero no hay que olvidar, por otra parte, que títulos como el establecido en el artículo 149.1.1º CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre *“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales”*, ha servido de fundamento a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, con la que se ha puesto en marcha un Sistema Nacional para la Autonomía y Atención a la Dependencia (abreviado como SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

También los Municipios tienen competencias en “Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, según el artículo 25.2 k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, posibilidad que se presupone genéricamente al Municipio por su capacidad para crear servicios y realizar actividades al respecto.

En el ámbito estatal, también podemos destacar como normas de relevante contenido social las siguientes:

- La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.
- La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- La Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de personas con discapacidad.

- La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

c) Los servicios sociales en Castilla-La Mancha.

La regulación de aspectos sociales ha sido importante en el ámbito de Castilla-La Mancha hasta el punto de que basta un somero examen de la producción normativa de las instituciones autonómicas para evidenciar que, junto a los aspectos organizativos de la Comunidad, la legislación social representa uno de los capítulos más relevantes. Y ello partiendo del artículo 4.2 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, EACM), donde se atribuye a los poderes públicos regionales la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Por otra parte, el artículo 31.1.20ª EACM permite a la Junta de Comunidades asumir en exclusiva las funciones de "Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación". Asimismo, según el artículo 33.4 EACM corresponde a la JCCM, en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva de la "Gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social: INSERSO". Las transferencias de las competencias del INSERSO se produjeron para Castilla-La Mancha con los RRDD 903/1995 y 904/1995, de 2 de junio. Por su parte, la determinación de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, los requisitos para establecer las condiciones de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

En el cumplimiento de estos mandatos y en ejercicio de estas competencias, son muchas las normas de contenido social emanadas por nuestra Comunidad Autónoma. Como es lógico, para no extender demasiado este análisis, vamos a centrarnos simplemente en las normas de rango legal más importantes y en aquellos Decretos que constituyen su complemento indispensable. En ese sentido podemos destacar:

1º) La Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en que tanto el legislador como la Administración regional han diseñado un Sistema Público de Servicios Sociales sobre el principio de máxima descentralización

En esta Ley se configura el Municipio como la unidad básica de servicios sociales, en beneficio de la eficacia y de la mayor participación de los ciudadanos. Establece en su art. 1 que su objeto será regular, como Servicio Público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y mediante un sistema de Servicios Sociales, el conjunto de actuaciones que tiendan a la prevención, eliminación y tratamiento de las causas que conducen a la marginación e inadaptación sociales, al tiempo que favorecer y garantizar el pleno y libre desarrollo de la persona y de los grupos sociales dentro de la sociedad, promoviendo su participación en la vida ciudadana.

Los Servicios Sociales, regulados genéricamente por la Ley 3/1986, se dividen en:

- Servicios Sociales Generales: comprenden los servicios de información, valoración, orientación; promoción y cooperación social; de ayuda a domicilio y servicios de convivencia (art. 5). Los Servicios Sociales Generales se llevan a cabo por personal especializado (asistentes sociales y diplomados en trabajo social), a través de los "Centros Sociales Polivalentes".

- Servicios Sociales Especializados (dirigidos a determinados grupos) son los de familia, infancia, de la juventud, de drogodependencia y alcoholismo, de minusválidos, de la mujer, de la tercera edad, de prevención de la delincuencia y atención a ex reclusos y de minorías étnicas (art. 11, aunque se prevé la creación de cualquier otro que se considere necesario). Los Servicios Sociales Especializados se desarrollan igualmente a través de personal especializado en cada sector y mediante el "desarrollo de programas". Por ello se dispone de medios materiales como Centros Ocupacionales, Centros de Atención a la Mujer, Pisos Tutelados, Centros de Acogida, Hogares Infantiles, Centros de Atención a la Infancia, Residencias de la Tercera Edad, etc.

Para un adecuado desarrollo de los Servicios Sociales y para obtener la precisa coordinación interadministrativa se crean el Consejo Castellano-Manchego de Servicios Sociales (desarrollado por el Decreto 109/1986, de 27 de octubre), los Consejos Provinciales de Servicios Sociales y, en los municipios de población igual o superior a 2.000 habitantes, el Consejo Local de Servicios Sociales (arts. 18, 19 y 20).

Es importante destacar la función y labor de las Delegaciones Provinciales que gestionan de forma más próxima al ciudadano los servicios sociales y coordinan la labor de los Asistentes Sociales que trabajan en cada Municipio. Ellos son quienes detectan las situaciones y estados necesitados de intervención administrativa en la materia.

Lógicamente el desarrollo de la Ley exige establecer una distribución de las Zonas y Áreas de Servicios Sociales que sea coherente con las necesidades de la población castellano-manchega. Para ello se publicó el Decreto 69/1991, de 23 de mayo, por el que se aprueba la ordenación de los Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, y el procedimiento para la actualización periódica del Mapa Regional de Servicios Sociales. Este Decreto fue modificado por el Decreto 23/1998, de 31 de marzo, por el que se actualizan las Zonas y se constituyen las Áreas de Servicios Sociales. La Ley ha pretendido garantizar la máxima descentralización y universalidad de los servicios regulados en ella a los ciudadanos de Castilla-La Mancha. La actual estructura territorial de las Zonas y Áreas de Servicios Sociales se contiene en el Decreto 287/2004, de 28 de diciembre, en cuya Disposición derogatoria única ha dejado sin efecto los dos Decretos anteriores y cuyo Proyecto fue dictaminado por el CES en su Dictamen 13/2004.

Por su parte, el Decreto 60/1991, de 7 de mayo, estableció las normas básicas para la autorización y acreditación de los Centros y Establecimientos de Servicios Sociales en Castilla-La Mancha. Este Decreto fue desarrollado por Orden de la Consejería de Bienestar Social de 31 de marzo de 1992.

2º) También en relación con la competencia de asistencia social, destaca la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad de Castilla-La Mancha, cuyo objeto es promover en nuestra región la igualdad de oportunidades de los ciudadanos en situación de desventaja social, facilitar a los castellano-manchegos que no tengan atendidas sus necesidades básicas un mínimo de recursos, apoyar las acciones de cooperación internacional de carácter humanitario y garantizar el ejercicio de la tutela de menores y adultos incapacitados para velar por sus derechos. La igualdad de oportunidades es el criterio básico y se plasma en programas relativos a las mujeres, los menores, los discapacitados, las personas mayores, y en general, aquellos colectivos necesitados de protección.

3º) Mediante la Ley 1/1994, de 24 de mayo de Accesibilidad y Eliminación de Barreras en Castilla-La Mancha, apoyándose en la Ley 3/1986, de Servicios Sociales, se pretende la inclusión de medidas sociales en el planeamiento urbanístico y particularmente en los edificios públicos, al objeto de eliminación de barreras arquitectónicas.

4º) La Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha viene asimismo a completar a la Ley 3/1986 de Servicios Sociales, dando protección a los colectivos de usuarios de estas entidades, centros y servicios mediante la garantía de calidad de los mismos. Además se añade un régimen sancionador para combatir los incumplimientos de sus prescripciones, inexistente en la Ley de 1986. Esta Ley ha sido desarrollada reglamentariamente con el Decreto 53/1999, de 11 de mayo.

5º) La Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado. Su objeto es el reconocimiento del valor social de la acción voluntaria, como expresión de participación, solidaridad y pluralismo, promoviendo su desarrollo y autonomía. En ella se fijan como notas características de la institución la ausencia de retribución así como la de cualquier relación laboral o mercantil con la Administración, destacando su actividad como complemento a la labor de los Servicios Sociales Públicos.

6º) La Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor de Castilla-La Mancha, que tiene por objeto establecer el marco jurídico de actuación en orden a la promoción, atención y protección del menor, así como garantizar el ejercicio de sus derechos y la defensa de sus intereses, y su desarrollo integral en los diferentes ámbitos de convivencia mediante la ejecución de medidas administrativas y judiciales

7º) La Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas (cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen 1/2001 del CES). Tiene como propósito prevenir la violencia contra las mujeres, y proteger y asistir a las víctimas. Para ello se dictan unas medidas de sensibilización (investigación, educación, formación, apoyo al movimiento asociativo y campañas publicitarias y culturales), a fin de ordenar y ampliar los instrumentos legales que garanticen la sensibilización, prevención y asistencia a mujeres víctimas de violencia. Esta Ley ha sido desarrollada mediante el Decreto 38/2002, de 12 de marzo.

8º) La Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Anteproyecto dictaminado por el CES en su Dictamen 13/2002). Tiene por objeto regular la cooperación internacional al desarrollo promovida y desarrollada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

9º) La Ley 4/2005, de 24 de mayo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar, cuyo Anteproyecto fue objeto del Dictamen 4/2004 del CES. El objeto de esta norma es la regulación de la mediación familiar como servicio social especializado en Castilla-La Mancha, constituyéndose como método de resolución extrajudicial de los conflictos familiares, en interés de los menores y de la familia. A los efectos de esta Ley, la mediación familiar consiste en la intervención, voluntariamente solicitada por las personas interesadas, de una tercera parte imparcial, neutral y profesional que las orienta, asesora y auxilia en la negociación conducente a la búsqueda de un acuerdo que ponga fin a su conflicto familiar.

d) Legislación autonómica comparada en materia de servicios sociales.

Limitándonos a las leyes generales sobre servicios sociales en vigor en otras Comunidades Autónomas, podemos citar las siguientes, ordenadas de mayor a menor antigüedad:

- Extremadura: Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.
- Canarias: Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias.
- Andalucía: Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.
- Castilla y León: Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.
- Comunidad Valenciana: Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana
- Asturias: Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de Asturias.
- Madrid: Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Madrid.
- Murcia: Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de Murcia.
- Navarra: Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra.
- Cantabria: Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Cantabria.
- Cataluña: Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña.
- Galicia: Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia.
- País Vasco: Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco.
- Baleares: Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears.
- Aragón: Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.
- La Rioja: Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja y Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales de la Rioja.

I.2. Entorno socioeconómico

Según la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad de Castilla-La Mancha, los Servicios Sociales prestados por las Administraciones públicas en nuestra región se han venido configurando bajo dos modalidades: Servicios Sociales Generales y Servicios Sociales Especializados.

Por su parte, los Servicios Sociales Generales o Básicos se establecen como un servicio público dirigido a toda la población cuyo principal dispositivo de atención es el Centro Social Polivalente, de los que existían 822 en 2009 en Castilla-La Mancha, de ellos 461 son de uso exclusivo de los Servicios Sociales. Además, como se desprende de la tabla 1, los Servicios Sociales Básicos cuentan con una importante dotación de personal, concretamente 4.470 trabajadores a finales de 2009, un 2,51% más que el año anterior.

TABLA 1 RECURSOS PERSONALES DE LA RED PÚBLICA DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS. Año 2009

	Coord.	Psicol.	Sociól.	T.S.	Educ.	Anim.	Otros Téc. Apoyo	Advo.	Aux. Advo.	Aux. S.A.D.	Otros	Ordza.	TOTAL
AB	7	9	1	91	48	22	0	4	26	505	1	9	723
CR	27	14	0	99	67	31	2	5	24	810	2	20	1.101
CU	2	5	0	71	36	20	3	1	18	583	0	1	740
GU	2	1	0	58	23	15	0	0	9	322	0	2	432
TO	4	4	0	140	63	23	16	1	20	1.197	0	6	1.474
CLM	42	33	1	459	237	111	21	11	97	3.417	3	38	4.470

Fuente: Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional. Consejería de Salud y Bienestar Social.

Las prestaciones básicas de los Servicios Sociales Generales son las de información, valoración y orientación, de atención a la familia o unidad de convivencia y a los menores y jóvenes, de ayuda a domicilio, de alojamiento alternativo y de atención integral en situaciones manifiestas y definidas de exclusión social. A modo de resumen en la tabla 2 se recogen las actuaciones realizadas desde los Servicios Sociales Generales en 2009.

TABLA 2 TABLA RESUMEN ACTUACIONES SERVICIOS SOCIALES GENERALES EN 2009

	ALBACETE	CIUDAD REAL	CUENCA	GUADALA-JARA	TOLEDO	TOTAL REGIONAL
TOTAL PERSONAS ATENDIDAS	45.274	68.502	28.773	14.969	64.265	221.783
TOTAL UNIDADES FAMILIARES CON LAS QUE SE HA INTERVENIDO	4.968	6.866	4.795	2.360	8.292	27.281
TOTAL INTERVENCIONES FAMILIARES	14.725	22.377	16.345	5.883	24.263	83.593
TOTAL INTERVENCIONES COMUNITARIAS	137	183	110	95	240	765

Fuente: Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional. Consejería de Salud y Bienestar Social.

Territorialmente, los Servicios Sociales se organizan en Áreas y Zonas. Las Zonas constituyen la unidad geográfica mínima de prestación de los servicios sociales, pudiendo comprender un municipio cuando este supere los 3.500 habitantes o varios municipios, hasta un máximo de 7.000 habitantes. Su delimitación se realiza atendiendo a criterios geográficos, demográficos, de rentabilidad social y operatividad. Las Zonas se integran en un Área de servicios sociales. Cada Zona dispone, al menos, de un Centro Social Polivalente en el municipio de

cabecera y está atendida como mínimo por un trabajador social. Como se recoge en la tabla 3, a finales de 2009 existían 224 Zonas y 93 Áreas.

TABLA 3 ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN CASTILLA-LA MANCHA

	Zonas		Áreas	
	2008	2009	2008	2009
ALBACETE	32	32	15	15
CIUDAD REAL	50	51	26	26
CUENCA	39	39	14	14
GUADALAJARA	28	28	10	10
TOLEDO	74	74	27	28
CASTILLA-LA MANCHA	223	224	92	93

Fuente: Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional. Consejería de Salud y Bienestar Social.

Independientemente de esta configuración funcional y territorial, la financiación de los Servicios Sociales Básicos en Castilla-La Mancha se realiza a través de dos modalidades de concertación: Programa Regional de Acción Social y Plan Concertado.

El Programa Regional de Acción Social (P.R.A.S.) se implanta como modelo de ámbito supramunicipal concertado entre la Consejería de Salud y Bienestar Social y Mancomunidades o agrupaciones de Municipios de menos de 3.500 habitantes. Cada Zona incluye varios municipios atendidos de forma itinerante por un trabajador social de la Administración regional, concertándose la contratación de educadores sociales, animadores socioculturales y auxiliares administrativos, así como el mantenimiento de los Centros Sociales y de los Programas a desarrollar en el ámbito del Área correspondiente. Su financiación, se realiza de manera tripartita entre la Administración Central, la Autonómica y la Local. En 2009 (sin incluir el servicio de Ayuda a Domicilio), los porcentajes de financiación de cada una de estas Administraciones fueron del 1,7%, 93,2% y 5,1%, respectivamente.

El Plan Concertado, por su parte, cubre la prestación de Servicios Sociales en Municipios con 3.500 ó más habitantes. Conlleva una financiación de servicios sociales municipales tripartita (Administraciones Central, Autonómica y Local). La Comunidad Autónoma distribuye el presupuesto en base a los proyectos anuales que presentan las Corporaciones Locales, enmarcados en la Orden de convocatoria correspondiente. En 2009 las aportaciones (excluida también la Ayuda a Domicilio) fueron del 16,7% sobre el total por parte de la Administración Central, el 33,6% por parte de la Administración Regional y el 49,7% por parte de la Administración Local.

En la tabla 4 se recoge el número de zonas según la modalidad de concertación. Como se comprueba, al incluirse en el PRAS a los municipios más pequeños, son las provincias que (como Cuenca y Guadalajara) cuentan con un mayor número de localidades con pocos habitantes las que tienen una mayor proporción de Zonas PRAS en relación con las de Plan Concertado.

TABLA 4 ORDENACIÓN FUNCIONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES

	Zonas PRAS		Zonas del Plan Concertado	
	2008	2009	2008	2009
ALBACETE	20	19	12	13
CIUDAD REAL	18	18	32	33
CUENCA	31	31	8	8
GUADALAJARA	20	20	8	8
TOLEDO	39	39	35	35
TOTAL	128	127	95	97

Fuente: Dirección General de Acción Social y Cooperación Internacional. Consejería de Salud y Bienestar Social.

Por último, se reflejan en la tabla 5 los presupuestos dedicados a la política de gasto de Protección y Promoción Social, que es la que recoge las dotaciones para hacer frente a la financiación de los Servicios Sociales en nuestra Comunidad. Como se observa, esta política de gasto supone un importante montante económico, que llega a casi los mil millones de euros en 2010, casi el 10% del total del presupuesto de la Comunidad Autónoma. De hecho, esta política era la cuarta, detrás de Sanidad, Educación y Agricultura y Ganadería, por importe de sus asignaciones presupuestarias.

Por otra parte, como se observa, el incremento en las dotaciones de esta política de gasto ha sido superior y muy notable en los últimos años. Concretamente, en los últimos cinco años ha acumulado un aumento del 57%, el doble que el experimentado por el conjunto de las dotaciones presupuestarias de la Administración regional en ese mismo periodo.

TABLA 5 PRESUPUESTO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL Y DE SUS PRINCIPALES PROGRAMAS.

Miles de euros

	2006	2007	2008	2009	2010	Variación 010/2006
PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	585.662,19	671.329,83	800.276,24	838.027,92	919.576,60	57,01%
312A Pensiones y Prestaciones Asistenciales	40.840,96	42.327,96	67.009,22	85.125,13	96.653,17	136,66%
313A Programas Sociales Básicos	82.274,30	87.866,38	96.207,94	106.649,12	118.334,21	43,83%
313B Atención a la Infancia y a la Familia (*)	46.021,50	49.946,23	54.679,81	13.586,77	14.098,73	-69,36%
313C Atención Personas con discapacidad	80.384,19	92.590,54	106.268,36	122.545,88	140.927,76	75,32%
313D Atención a las Personas Mayores	206.493,54	255.043,48	305.672,97	329.923,26	366.642,02	77,56%
313E Atención y Tutela de Menores	28.044,48	32.059,12	34.576,73	40.177,00	42.536,71	51,68%
313F Cooperación al Desarrollo	33.273,64	36.218,58	40.341,40	44.375,54	44.575,81	33,97%
323A Promoción y Servicios de la Juventud	16.188,70	17.166,91	18.113,83	18.503,10	17.148,39	5,93%
323B Promoción de la Mujer	21.912,87	23.274,79	25.854,42	26.782,29	25.383,67	15,84%
Total Presupuestos JCCM	7.469.633,22	8.162.171,12	8.900.619,22	9.399.053,79	9.616.878,15	28,75%
% sobre el total del Presupuesto	7,84%	8,22%	8,99%	8,92%	9,56%	

(*) El descenso en las dotaciones de este Programa a partir de 2009 se debe al hecho del traspaso de la gestión de los Centros de Atención a la Infancia a la Consejería de Educación y Ciencia a partir de ese año.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de los distintos ejercicios.

Dentro de los distintos Programas, el que absorbe una mayor cantidad de recursos es el de Atención a Personas Mayores, seguido de los Programas Sociales Básicos y las Pensiones y Prestaciones Asistenciales. En los últimos años, el mayor incremento se ha producido en los Programas Básicos, en la Atención a las Personas Mayores y a las Personas con Discapacidad. Únicamente ha disminuido la dotación para la Atención a la Infancia y a la Familia, debido al traspaso de las competencias de los Centros de Atención a la Infancia a la Consejería de Educación y Ciencia a partir de ese año.

II. Contenido

El texto del Anteproyecto se compone de una Exposición de Motivos, 93 artículos, divididos en un 1 Título Preliminar y 13 Títulos, 1 Disposición Adicional, 1 Disposición Transitoria, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

La **Exposición de motivos** se divide en siete apartados, precedidos de cuatro párrafos. En el número primero se examinan los textos de derecho internacional que reconocen derechos sociales, entre los que se citan la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En el número segundo se citan los fundamentos constitucionales y estatutarios de esta regulación, así como las principales leyes estatales sobre servicios sociales. El número tercero hace una exposición del panorama legislativo autonómico en Castilla-La Mancha, destacándose las Leyes 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales; la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de protección de los usuarios de entidades, centros y servicios sociales en Castilla-La Mancha; la Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha; la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha; la Ley 3/1999, de 31 de marzo, del Menor; la Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha o la Ley 4/2005, de 24 de marzo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar.

En el número cuarto se destaca la solidez que han ido adquiriendo los Servicios Sociales en Castilla-La Mancha, concebidos como un derecho de la ciudadanía y en donde los criterios de eficacia y eficiencia han sido elementos orientadores de la planificación, gestión y prestación, situando a la persona como sujeto y centro de atención de los mismos y vertebrándose en la autonomía personal y la integración social.

El número quinto se centra en el papel de los poderes públicos y la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales, configurando al Municipio como unidad territorial básica pero atribuyendo a la Comunidad Autónoma la ordenación territorial a través del "Mapa de Servicios Sociales". Pretende afianzarse la Ley en el fortalecimiento de los Servicios Sociales Especializados, en la interconexión del sistema, la estandarización e informatización de los procedimientos y, como garantía de un continuo avance en la formación e investigación, destaca la creación de un Instituto Regional de Servicios Sociales.

En el número sexto se alude a los cambios que ha provocado la nueva realidad social en los servicios sociales, destacándose entre ellos la longevidad de la población, el creciente protagonismo de la mujer, los fenómenos migratorios o el incremento de situaciones de vulnerabilidad, frente a lo cual se destaca el reconocimiento de una "Renta Básica" o la necesidad de integrar el Sistema para la Autonomía y la Dependencia de la Ley 39/2006. Por último, el apartado séptimo, expone la estructura y contenido de la Ley.

El **Título Preliminar** sobre "Disposiciones Generales" en su **artículo 1** establece el objeto de la Ley, dedicando a los titulares del derecho a la protección social el **artículo 2**. El **artículo 3** define los servicios sociales en Castilla-La Mancha y su finalidad y, por último los **artículos 4, 5 y 6** aluden, respectivamente, al Sistema Público de Servicios Sociales (que, en lo sucesivo, abreviaremos como SPSS), a sus objetivos y a sus principios rectores.

El **Título I** recoge los derechos y deberes y se divide en dos Capítulos. El **Capítulo I**, en sus **artículos 7 y 8** enumera, respectivamente, los derechos y deberes de las personas usuarias, previendo el **artículo 9** la confección por parte del Gobierno regional de una "Carta de derechos y deberes" a los mismos. El **Capítulo II**, por su parte, recoge los derechos y deberes de los profesionales de los servicios sociales en los **artículos 10 y 11**, respectivamente.

El **Título II** se dedica a la organización del "SPSS", distinguiendo el **artículo 12** un nivel de atención primaria y otro de atención especializada, debiendo existir entre ellos una relación que, según el **artículo 13**, responderá a criterios de complementariedad y de coordinación. A partir de estos artículos, el Título se divide en siete Capítulos.

El **Capítulo I** regula en su **artículo 14** los Servicios Sociales de Atención Primaria, cuyas funciones se enumeran en el **artículo 15**. El **artículo 16** configura el "Centro de Servicios Sociales de Atención Primaria" como la estructura física, administrativa y técnica de las zonas de servicios sociales, previéndose en el **artículo 17** un "Centro Coordinador de Servicios Sociales" en cada área de servicios sociales.

El **Capítulo II**, en su **artículo 18** regula los "Servicios Sociales de Atención Especializada", cuyas funciones y equipamientos concretan, respectivamente los **artículos 19 y 20**. El **Capítulo III** en su único **artículo 21** define las situaciones de "urgencia social" que requieren de actuación inmediata por parte de los servicios sociales.

El **Capítulo IV**, sobre disposiciones comunes, prevé en su **artículo 22** una "Historia Social" para todos los usuarios del SPSS, configurando en el **artículo 23** el "Plan de Atención Social" como la herramienta para garantizar la atención acorde con la valoración de la persona, familia o unidad de convivencia. A cada persona que acceda al SPSS se le asignará, conforme dispone el **artículo 24**, un profesional de referencia. Por su parte, el **artículo 25** contempla la "tarjeta social" de la que podrán disponer las personas residentes en Castilla-La Mancha que puede ser compatible con la del Sistema Sanitario. El **artículo 26** recoge la información del sistema de servicios sociales, en el que se garantiza un soporte informático y protocolos que definan la conexión con otros sistemas. El

artículo 27 contempla la necesidad de identificar las prestaciones del SPSS con símbolos o anagramas de la Administración competente para su provisión.

En el **Capítulo V**, el **artículo 28** regula la iniciativa privada para crear centros y establecimientos de servicios sociales, así como la colaboración en estos casos de la Junta de Comunidades. El **Capítulo VI** regula en sus **artículos 29, 30 y 31** la estructura territorial del SPSS, en la que la “zona” es la división territorial básica y el “área” es la estructura territorial de coordinación. Por último, el **artículo 32** exige al Gobierno Regional la aprobación de un Mapa de Servicios Sociales como instrumento necesario para establecer la estructura territorial del SPSS, que ha de actualizarse periódicamente con carácter cuatrienal.

El **Título III** desarrolla las prestaciones del SPSS, clasificadas en el **artículo 33** en técnicas, económicas y tecnológicas. En el **Capítulo I**, el **artículo 34** define el “Catálogo de prestaciones” como el instrumento que determina el conjunto de prestaciones del SPSS, distinguiendo las de atención primaria y especializada y cuyo procedimiento de elaboración se establece en el **artículo 35**. Los **artículos 36, 37, 38 y 39** se dedican, respectivamente, a concretar las prestaciones técnicas de atención primaria, las prestaciones técnicas de atención especializada, las prestaciones económicas y las tecnológicas del SPSS. En el **Capítulo II** se regulan las diversas formas de provisión de las prestaciones, inclinándose el **artículo 40** por la gestión pública propia de las correspondientes Administraciones Públicas, aunque sin excluir fórmulas de gestión indirecta o de colaboración. De esta forma, el **artículo 41** se dedica a la “gestión pública propia” y el **artículo 42** a la concertación con la iniciativa privada.

El **Título IV** regula la planificación de los servicios sociales. Según el **artículo 43** corresponde al Gobierno de Castilla-La Mancha la planificación general. Para ello, el **artículo 44** contempla la existencia de un Plan estratégico de Servicios Sociales, que habrá de elaborarse por la Consejería competente y, como complemento del mismo, unos “Planes específicos” regulados en el **artículo 45**. Asimismo, según el **artículo 46**, en el ámbito municipal o en las agrupaciones de municipios, se elaborarán los “Planes Locales de Servicios Sociales”.

El **Título V** se dedica a la atención integral que debe darse entre los servicios sociales y de salud para dar respuesta a aquellas personas que por la especificidad de sus necesidades requieran la atención de ambos sistemas, según dispone el **artículo 47**. El **artículo 48** contempla al respecto planes, protocolos y procedimientos comunes que garanticen la continuidad en la atención.

El **Título VI** prevé las actuaciones administrativas en materia de servicios sociales. El **artículo 49** exige autorización administrativa para la prestación de servicios sociales por parte de entidades privadas, así como para los centros y equipamientos establecidos en esta Ley. Según el **artículo 50** podrán establecerse estándares de calidad específicos y diferentes para obtener niveles adicionales de excelencia. A tal efecto, el **artículo 51** contempla la existencia de un Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales, cuya ordenación será objeto de desarrollo reglamentario. Por su parte, los **artículos 52, 53 y 54** regulan, respectivamente, la inspección y control, el personal de inspección y las actas.

El **Título VII** se dedica a integrar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en los Servicios Sociales de Atención Primaria, en su único **artículo 55**.

El **Título VIII** diseña el régimen competencial del SPSS, cuya responsabilidad pública establece con carácter general el **artículo 56**. A partir de aquí, los **artículos 57, 58, 59 y 60** recogen, respectivamente, las competencias del Consejo de Gobierno, las de la Consejería competente en materia de servicios sociales, las de los Ayuntamientos y las de las Diputaciones Provinciales. Y, por último, el **artículo 61** prevé la creación de una "Comisión de Cooperación Interadministrativa" entre las Administraciones Públicas responsables de la gestión del SPSS, cuya composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

El **Título IX** recoge la financiación del SPSS, sujeta a los principios de suficiencia y estabilidad del **artículo 62**. Las fuentes de financiación se enumeran en el **artículo 63** y, después, los **artículos 64, 65, 66 y 67**, regulan, respectivamente, la financiación de los servicios sociales de atención primaria, la de los de atención especializada, la de los equipamientos y la participación de los usuarios en dicha financiación.

El **Título X** regula en su **artículo 68** la participación social en la planificación, seguimiento de la gestión y evaluación del SPSS por parte de los usuarios, profesionales, entidades, corporaciones locales y agentes económicos y sociales, constituyéndose a este respecto el "Consejo Asesor de Servicios Sociales" como dicho órgano de participación, según el **artículo 69** y cuyas funciones y composición se contienen en los **artículos 70 y 71**, respectivamente. Por su parte, el **artículo 72** ordena a las Administraciones gestoras de servicios sociales disponer de sus propios procedimientos de participación, prescripción que el **artículo 73** hace extensiva a los centros públicos donde se presten servicios sociales y en los privados con financiación pública. Por último el **artículo 74** promueve la participación solidaria y altruista mediante la institución del voluntariado social.

El **Título XI** regula la calidad de los servicios sociales, que será, según el **artículo 75**, la que se determine reglamentariamente, y que estará sometida a la gestión prevista en el **artículo 76**, para lo cual el "Plan de calidad" se configura como el instrumento básico en el **artículo 77**.

El **Título XII** atiende a la formación de los servicios sociales en el **artículo 78**, cuyos Planes estarán encuadrados en el Plan Estratégico. Conforme al **artículo 79** serán necesarias también actuaciones de investigación e innovación para identificar las necesidades actuales y futuras de las personas usuarias, así como los factores y causas que las determinen. Al efecto, el **artículo 80** crea el "Instituto Regional de Formación e Investigación en Servicios Sociales", sin personalidad jurídica propia y adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

El **Título XIII** recoge el régimen sancionador. Las cuestiones relativas a los sujetos responsables, responsabilidad penal y concurrencia de sanciones se recogen, respectivamente, en los **artículos 81, 82 y 83**. El **artículo 84** define las infracciones administrativas y los **artículos 85, 86 y 87** tipifican las leves, graves y muy graves, respectivamente. Las sanciones se concretan en el **artículo 88** y sus criterios de graduación en el

artículo 89. El **artículo 90**, sobre órganos sancionadores, otorga competencias al Consejo de Gobierno para las infracciones muy graves castigadas con multas superiores a 120.000 euros. El **artículo 91** establece en un año la duración máxima del procedimiento sancionador. El **artículo 92** contempla la previsión de medidas cautelares y, por último, el **artículo 93** recoge la existencia de multas coercitivas.

La **Disposición Adicional única** prevé el carácter desestimatorio del silencio en los procedimientos a solicitud de personas interesadas, salvo el de la autorización de actividades privadas, que habrá de reputarse estimatorio.

La **Disposición Transitoria única** permite la vigencia de los reglamentos vigentes hasta la entrada en vigor de los reglamentos de desarrollo de la presente Ley.

La **Disposición Derogatoria única** aparte de dejar sin efecto las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente Ley, deroga expresamente: la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de protección de los usuarios de entidades, centros y servicios sociales en Castilla-La Mancha y la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha.

La **Disposición Final primera** autoriza al Consejo de Gobierno al desarrollo reglamentario y aplicación de la Ley.

La **Disposición Final segunda** ordena la entrada en vigor de la Ley a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, salvo para aquellos elementos de la misma que exijan desarrollo reglamentario, que estarán condicionados a la entrada en vigor de los respectivos reglamentos.

III. Valoración y observaciones

III.1. De carácter general

El mandato que el artículo 9.2 CE dirige a los poderes públicos de promover las condiciones para la igualdad efectiva de los individuos y grupos, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural, es una de las señas de identidad más características del Estado social. Pues bien dentro de los denominados "pilares del Estado del bienestar", junto a los servicios sanitarios, educativos y las prestaciones de la Seguridad Social, podemos destacar con sustantividad propia los denominados "servicios sociales", cuya regulación estaría enmarcada en el ámbito más genérico de la "asistencia social," que el artículo 148.1.20ª CE atribuye como competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas.

El presente Anteproyecto de Ley, que configura un nuevo sistema en la organización de los servicios sociales en Castilla-La Mancha, ha de ser favorablemente acogido, en tanto que satisface la pretensión, hace ya tiempo señalada por este Consejo Económico y Social, de contar con una regulación de aquéllos, adaptada al actual marco y las modernas necesidades al respecto. Así ya advertíamos en nuestro Dictamen 13/2004, con motivo del Proyecto de Decreto por el que se establecieron las vigentes Zonas y Áreas de Servicios Sociales y la estructura funcional del Sistema, que era necesario modificar la obsoleta Ley 3/1986, de 16 de abril (observación que reiteramos en nuestro Dictamen 8/2007 con motivo de la regulación del procedimiento relativo al Sistema de la Ley de Dependencia). Decíamos entonces – y repetimos ahora – que desde la fecha en que se aprobó esta Ley se han incorporado nuevos recursos al sistema; que ha variado la terminología respecto de la que estaba en uso hace veinte años; que se han producido grandes cambios en la sociedad castellano-manchega a los que hay que dar respuesta; que los recursos asistenciales se han incrementado y que, en definitiva, el papel del actual Consejo de Gobierno no puede ser el mismo que el que tenía en la reducida Administración autonómica de 1986.

Una somera visión de nuestro ordenamiento jurídico nos demuestra, en efecto, que hoy la Ley autonómica de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha es objetivamente la de fecha más antigua de las que conforman los diferentes modelos comparados autonómicos, cuestión que nos parece argumento adicional para reforzar el acierto y oportunidad del Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen. Es de justicia, sin embargo, reconocer que nuestra petición de un nuevo marco legal para los servicios sociales resulta de naturaleza puramente formal, ya que, desde el punto de vista material, es innegable que Castilla-La Mancha ha sido y continúa siendo una Comunidad Autónoma de referencia en España por la amplitud y modernidad de los servicios sociales efectivamente prestados, así como por la sensibilidad social demostrada en su implantación.

Entrando ya en las consideraciones referidas al Anteproyecto de Ley, valoramos positivamente el amplio proceso de participación social e institucional que ha presidido su elaboración. Con ello se posibilita el imprescindible consenso en un tema de gran transcendencia social y, además, se favorece la eficacia del cumplimiento y desarrollo de la norma, por las importantes exigencias de coordinación que de su contenido se derivan. Este aspecto participativo no se acaba, por otra parte, en la tramitación de la norma sino que se considera imprescindible para el funcionamiento posterior de los servicios sociales, como se deduce del Título X de la norma, que regula la “participación social deliberativa”, es decir, la posibilidad de que los distintos agentes que participan en el mismo (personas usuarias, profesionales, entidades de iniciativa social, corporaciones locales y agentes económicos y sociales) se impliquen activamente en la deliberación y en la toma de decisiones en lo que respecta a la planificación, al seguimiento de la gestión y a la evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales, estableciendo, como máximo órgano participativo, consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma el “Consejo Asesor de Servicios Sociales”.

Estamos convencidos de esta nueva norma afianzará y consolidará el Sistema Público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha como auténtico pilar del Estado de Bienestar y permitirá promover y garantizar el derecho universal de acceso a toda la población. No otra cosa cabe esperar a la vista del esfuerzo presupuestario realizado en este campo por la Administración regional en los últimos años.

Otro aspecto que debe destacarse positivamente es la definitiva integración en los servicios sociales regionales de las prestaciones del Sistema de Atención para la Autonomía y la Dependencia, como ya reclamamos en el Dictamen 8/2007.

Asimismo consideramos encomiable la preocupación del legislador no sólo por garantizar la más extensa cobertura de los servicios sociales sino por asegurar su prestación con unos niveles de calidad imperativos, sobre los cuales se autoriza a la Consejería competente a establecer sistemas de reconocimiento que superen los estándares mínimos que, según el artículo 50.2, pueden ser considerados méritos o mejoras en los procedimientos de concurrencia pública realizados por la Administración para la provisión de prestaciones del Sistema. Este precepto, sin embargo, nos parece que encuentra mejor acomodo sistemático en el Título XI, específicamente dedicado a la "Calidad en servicios sociales".

En la estructura de la norma resaltamos el establecimiento, en su artículo 6, de principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha: unos programáticos (responsabilidad pública, universalidad, equidad, igualdad, prevención, normalización e integración, participación social y solidaridad); otros organizativos y metodológicos (descentralización, subsidiariedad, dimensión comunitaria, atención personalizada, "integralidad", transversalidad, fomento de la autonomía personal, respeto a la diversidad, coordinación y cooperación, planificación, evaluación, calidad e innovación).

Igualmente positivo nos resulta la preocupación por concretar los derechos y deberes tanto de las personas usuarias como de los profesionales del Sistema, reflejados en la Carta de derechos y deberes que se obliga a elaborar al Consejo de Gobierno.

Consideramos asimismo destacable en el texto legal la preocupación por implantar un Sistema de Servicios Sociales que en el texto de la norma insistimos en calificar de "Público" (expresión que, según el contexto, hemos alternado con la de "servicios sociales"), porque esta característica de "Público", junto a la de la "unidad", nos parecen esenciales en la configuración del modelo. Ello no impide, sin embargo, la necesidad de funcionamiento coherente, para lo que el texto legal aborda, con buen criterio, dos niveles de coordinación: el externo y el interno.

La que llamamos "coordinación externa", busca la coherencia en la actuación de las diversas Administraciones Públicas que, además de la autonómica, se encuentran implicadas en la prestación de los servicios sociales. En este sentido, el Título VIII realiza un importante esfuerzo de delimitación competencial entre las funciones asignadas al Consejo de Gobierno, a la Consejería competente, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales. Es importante para ello regular de forma precisa los aspectos de financiación del Sistema Público de Servicios Sociales y, en este sentido, recomendamos aclarar mejor en el Título IX "Financiación del Sistema Público de Servicios Sociales" que las disposiciones reglamentarias que habrán de fijar la participación financiera de cada una de las Administraciones implicadas constituirá la plasmación de las fórmulas bilaterales previamente establecidas y acordadas entre las Administraciones locales y la autonómica.

Por lo que respecta a la denominada “coordinación interna”, que consiste en procurar una “atención integral y continuada” en materia de servicios sociales, extensible también al sistema de salud, creemos que el artículo 47 ha de ser más específico, determinando la concreta autoridad a quien se encomendará el establecimiento de los mecanismos apropiados al efecto.

Una reflexión que nos parece fundamental – y en la que insistiremos, con motivo del comentario al artículo 42 del Anteproyecto – es la de que, al regular la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales, no será neutral, a nuestro juicio, la fórmula elegida para la integración de estos particulares en el Sistema Público de Servicios Sociales. De este modo, cuando la Administración tenga que acudir a la iniciativa privada, la aplicación de las fórmulas de convenio, concierto o contrato, no puede ser absolutamente discrecional para ella, sino que ha de estar en función del servicio de cuya provisión se trate.

Naturalmente, otro mecanismo fundamental para garantizar la eficacia de la actuación pública es la Planificación a la que se alude en el Título IV. En un Sistema que, como ya advertimos, requerirá importantes esfuerzos de cooperación y coordinación y en el que pretendan favorecerse las sinergias del funcionamiento conjunto y complementario con el Sistema de salud, llegándose incluso a la loable previsión de una posible tarjeta social unificada con la sanitaria, han de resultar decisivos los análisis de situación, las previsiones económicas que garanticen la aplicación y la evaluación continuada. Todos estos aspectos es razonable que encuentren acomodo en el denominado “Plan Estratégico de Servicios Sociales” que, junto a los “Planes específicos” contemplados en el Anteproyecto, permitirán abordar necesidades sociales más concretas. Pero, respecto a la complementariedad que han de prestarse mutuamente el sistema de salud y de servicios sociales, creemos que es muy importante que el Título V profile mejor los aspectos básicos de esta cuestión, para facilitar el desarrollo reglamentario ulterior

Nos congratulamos de que la calidad se configure en el texto normativo como un derecho de los usuarios y, al mismo tiempo, un deber para los poderes públicos, aplicable a todas las entidades prestadoras, incluidas las privadas. En este sentido, cobra especial importancia a nuestro juicio la regulación del denominado “Plan de Calidad” y su consiguiente integración en el Plan Estratégico. Pero creemos que estas cuestiones deben dejarse más claras en el articulado ya que a pesar de que el “Plan de Calidad” *aparece en el artículo 44.4 h) como un simple epígrafe del denominado “Plan Estratégico de Servicios Sociales”, en el artículo 77, por el contrario, parece adquirir sustantividad propia*

Confiamos en que la previsión del “copago”, como sistema de participación de las personas usuarias del sistema en la financiación de los servicios sociales, no quiebre el principio de universalidad inherente al Sistema, cuestión ésta que por constituir una preocupación fundamental para este Consejo, nos lleva a reclamar la remisión para nuestro Dictamen de las futuras normas que tengan por objeto concretar esta participación.

Y, por último, sugerimos que se revise detenidamente el Título XIII sobre “régimen sancionador”, teniendo en cuenta las observaciones que hemos planteado al articulado, que simplemente buscan garantizar adecuadamente los principios de legalidad y tipicidad sancionadora, evitando por otra parte, la inclusión en dicho Título de figuras como las “multas coercitivas” con naturaleza diferente, ya que las últimas no tienen la condición de

medidas sancionatorias sino que constituyen mecanismos de ejecución forzosa con un régimen jurídico no asimilable a aquéllas.

III.2. Al texto del Proyecto

Exposición de motivos.

Nos llama la atención que, pese a la división en apartados de la Exposición de motivos los cuatro primeros párrafos no aparezcan incluidos en ninguno de ellos.

En el primer párrafo se advierte que: *“Una de las características definitorias de las sociedades democráticas modernas consiste en reducir e intentar eliminar las desigualdades en las que, por razones diversas, puedan encontrarse las personas...”*. Parece que la expresión debería matizarse, pues no toda desigualdad es necesariamente negativa, en la medida en que el pluralismo resulta también un valor consustancial de las sociedades democráticas. Lo que habrá que reducir o eliminar son aquellas desigualdades que impidan a las personas participar con plenitud en la vida política, económica, cultural o social, en los términos del artículo 9.2 CE.

En el apartado II debemos hacer las siguientes consideraciones: Hay una errata en la mención del artículo 159, para referirse a la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las condiciones básicas de igualdad. La cita correcta es la del artículo 149.1.1ª CE. En el último párrafo, llama la atención que, después de citarse por su referencia concreta diversas leyes estatales de contenido social, se diga de manera genérica *“...la legislación referida a la igualdad efectiva de mujeres y hombres...”*, en coherencia con el resto habría que aludir a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Los criterios de división de los apartados III, IV, V y VI no se nos antojan muy diáfanos. Los tres últimos, a nuestro juicio, podrían ser perfectamente refundidos en uno sólo, pues se refieren a un aspecto común, cual es la explicación de los contenidos de la nueva Ley y los cambios respecto de la que pretende derogarse. Pero, cualquiera que sea la división final de estos apartados, nos parece que el orden de contenidos de los mismos debiera ser: VI, V y IV. En efecto, creemos que la primera cuestión para abordar debiera ser la explicación de las razones que aconsejan la derogación (y no la simple modificación) de la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales (expresadas en el ordinal VI); Sólo después de esto cabría hacer referencia a las “novedades” que supone la normativa propuesta (enunciadas en el ordinal V), para terminar exponiendo el resto de contenidos más importantes de la nueva Ley (que enlazarían mejor con el apartado VII final, donde se enuncia la estructura formal de la disposición).

En cuanto a observaciones particulares, debemos añadir las siguientes:

En el apartado V, al aludirse en el párrafo 2º a la iniciativa privada quizá fuera mejorable la expresión *“...dispositivos privados...”*, si se escribiera *“...recursos de titularidad privada...”*.

En el mismo apartado V, párrafo 5º (*“La segunda diferencia, porque la sistematización...”*) parece presentar un defecto de redacción que debería corregirse para hacer comprensible el enunciado.

En el nº VI, párrafo 2º, se dice que *“...la Ley crea la Renta Básica...”*. Puesto que esta institución no parece absolutamente novedosa, sino que podría tener su antecedente en el Ingreso Mínimo de Solidaridad de la Ley 5/1995, convendría hacer alguna referencia a éste y las posibles innovaciones incorporadas en la Ley.

En el nº VII, sería conveniente mejorar la redacción que se refiere al contenido del Título XIII, con una fórmula parecida a la siguiente: *“...El Título XIII establece el régimen sancionador para el caso de que se incumplan las obligaciones o deberes impuestos en la presente Ley, tipificándose, al efecto, las correspondientes infracciones administrativas”*.

Artículo 1. Objeto.

En la letra a) la expresión correcta debería ser: *“...en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales...”* (que en lo sucesivo abreviaremos como SPSS), en consonancia con la denominación que le da el apartado VII de la exposición de motivos (así, párrafos 2º, 4º, 5º y 6º).

En la letra b) debería escribirse: *“Regular los servicios sociales de Castilla-La Mancha”*, pues, en efecto, la regulación del “SPSS” representa sólo una parte de la regulación contenida en la Ley.

En la letra e) habría que concretar al final que esas prestaciones y servicios lo son del “SPSS”.

En la letra f), la definición de criterios y garantía de estándares de calidad debería tener como referencia más inmediata la prestación de los propios servicios sociales.

Artículo 2. Titulares del derecho.

En la letra b), se introduce un matiz de falta de certeza e inseguridad jurídica en el hecho de calificar como titular de la protección social a los emigrantes, *“...cuando el ejercicio efectivo de los derechos que se reconocen en esta Ley sea el medio para su retorno definitivo”*. Por lo cual se propone una nueva redacción que aluda simplemente al favorecimiento de un retorno que nadie, a priori, puede garantizar como definitivo.

Artículo 3. Definición y finalidad del Sistema de Servicios Sociales.

En consonancia con lo que se advierte en el artículo 1, habría que unificar la expresión *“Sistema Público de Servicios Sociales”*. Pero, con independencia de lo anterior, del apartado 1º del artículo parece deducirse que el objeto no es el “SPSS” sino la finalidad de los propios “servicios sociales”. En cualquier caso, el título del precepto no se corresponde con su contenido dado que no incluye ningún tipo de definición, y que es más

heterogéneo: así, en el nº 2, se enumeran los recursos (que tendrían mejor cabida en el artículo siguiente, donde prácticamente el nº 1 reitera la misma información) y en el nº 3 el papel de la iniciativa privada (que también anticipa contenidos del artículo siguiente).

En el nº 1, antes de integración social, habría que aludir a la “inclusión” (“...*la autonomía personal, la inclusión, la integración social...*”). Por su parte, en el nº 3, si se decide mantenerlo, cabría mejorar la redacción escribiendo: “*La iniciativa privada se ajustará a lo previsto en esta Ley...*”.

Artículo 4. Sistema Público de Servicios Sociales.

El nº 1 dispone literalmente que: “*El SPSS está integrado por el conjunto de prestaciones y equipamientos de titularidad pública, así como los de titularidad privada que provean prestaciones sociales públicas*”.

Dos son las observaciones que proceden, respecto de este párrafo: en primer lugar, como ya hemos observado, se reiteran los contenidos de los números 2 y 3 del artículo precedente por lo que, en buena lógica, deberían traerse aquí sus respectivos contenidos que parecen desubicados en el artículo 3. Por otra parte, en la expresión subrayada se hace una afirmación inadecuada al considerar que los equipamientos de titularidad privada se integran en el SPSS con el simple hecho de “proveer prestaciones sociales públicas”. Esto, sin embargo, no es así, pues la integración sólo se produce cuando se establezca alguna forma de colaboración con la Administración Pública.

Artículo 5. Objetivos del Sistema Público de Servicios Sociales.

En la letra e) debería escribirse: “...*la inclusión e integración social de todas las personas*”.

En la letra f) debería escribirse: “...*haciéndoles participes de...*” (pues el antecedente al que se refieren estos términos es “*las personas*”). El último inciso “*haciéndoles participes de la generación de riqueza y del capital social*” parece ser innecesario y, además, podría sugerir interpretaciones erróneas, particularmente con la alusión al “capital social”.

En la letra i), es preferible utilizar la expresión: “...*acciones de prevención no específicas...*”, en vez del término “*inespecífica*”.

Artículo 6. Principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales.

En el nº 1, proceden las siguientes consideraciones:

- En la letra a), después del punto y seguido, debería escribirse: *“Así mismo, mantendrán sobre el conjunto de los servicios sociales...”*.
- En la letra e) hay que adjetivar como “Público” al Sistema.
- En la letra f), al final, debería escribirse: *“...que faciliten la inclusión e integración social de las personas”*.
- Deberían añadirse, tras la letra f), otros dos principios programáticos, pasando los actualmente contenidos en las letras g) *“Fomento de la autonomía personal”* y h) *“Respeto a la diversidad”* del nº 2 a las letras i) y j) del nº 1. Tales principios son los que ahora se encuentran en las letras g) y h) del nº 2 configurados, a nuestro juicio de manera indebida, como “principios organizativos y metodológicos”.

En el nº 2 b) se dice que: *“La Comunidad Autónoma garantizará...”*. Creemos que en este contexto es preferible aludir a la Administración regional o a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En el nº 2, letras c), d) e i), debe escribirse *“Sistema Público”*. En cuanto a la letra i), cuando se alude a la *“colaboración con la iniciativa privada social y mercantil”*, debería añadirse *“...cuando tenga por objeto la actuación dentro del Sistema Público de Servicios Sociales y en coherencia con su planificación y programación”*.

En el nº 2 j) sería oportuno recoger la elaboración de estadísticas como elemento esencial para evaluar la planificación.

En el nº 2, aparte de reubicar en el número anterior los principios de las letras g) y h) sugerimos, en la letra e) la expresión *“Carácter integral”* en vez de *“Integralidad”*.

Artículo 7. Derechos de las personas usuarias de servicios sociales.

En el nº 2 debería escribirse: *“Asimismo las personas usuarias de los servicios sociales...”*. En la letra e), la información que debería excluirse no debiera ser la personal del propio interesado sino la de carácter “subjetivo” que haya realizado el profesional.

En el nº 3, letra e) debería aludirse al *“...seguimiento y evaluación de los servicios sociales...”*. En el párrafo final se advierte que: *“Los derechos reconocidos en los apartados b), d) y h) de este punto únicamente serán aplicables en el Sistema Público de Servicios Sociales”*.

En el nº 3, letra f), cuando se reconoce el derecho de los usuarios a presentar sugerencias y reclamaciones, se debería hacer las oportunas cautelas al tratamiento de las mismas según la Ley de Protección de Datos.

Artículo 8. Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.

En el nº 1 debería escribirse: *"Las personas usuarias de los servicios sociales..."*.

En el nº 3, letra c), se establece como deber del usuario el de: *"Comparecer ante la Administración la persona titular de la prestación o su representante legal, a requerimiento del órgano que haya otorgado una prestación"*.

Entendemos que el establecimiento de este deber habría de estar más concretamente perfilado, de modo que se garantice al usuario que no se le va a obligar a comparecer por el simple capricho de la Administración o de sus profesionales, sino sólo cuando la tramitación de su expediente o la gestión de las prestaciones sociales así lo requieran.

En la letra e) del nº 3, debería escribirse: *"...de acuerdo con la normativa que las desarrolle"*.

En el nº 4, se debería redactar: *"A las personas usuarias de los servicios sociales les atañen..."*.

Artículo 9. Carta de derechos y deberes.

Al final debería escribirse: *"...en todo el ámbito de los servicios sociales"*.

Artículo 10. Derechos de las personas profesionales de los servicios sociales.

Al final del nº 2 convendría añadir un derecho formulado en los siguientes términos: *"A proteger su identidad y sus datos personales si ello es preciso para cumplir las funciones encomendadas y para prestar correctamente el servicio, conforme se establezca reglamentariamente"*.

En el nº 3, letra c), la alusión a los medios necesarios no debería mezclarse con la garantía de la calidad (*"...con los medios necesarios para garantizar la prestación..."*). Por ello sugerimos la redacción siguiente: *"...con los medios necesarios para cumplir con eficacia y eficiencia su tarea profesional, garantizando que la prestación del servicio responda a los criterios de calidad..."*.

Artículo 11. Deberes de las personas profesionales de los servicios sociales.

En consonancia con el título del precepto, el principio del nº 1 debería redactarse: *“Las personas profesionales de los servicios sociales...”*.

En la letra e) del nº 3 se establece como deber: *“Integrarse en equipos técnicos de la atención primaria o especializada, en su caso, que tendrán el apoyo administrativo y los medios necesarios para cumplir con eficacia y eficiencia su tarea profesional”*.

La expresión subrayada parece sobrar, en la medida en que excede de la enunciación específica del deber, para referirse propiamente a un derecho profesional del prestador de servicios sociales, que ya tiene reflejo en el artículo 10.3 c) del Anteproyecto. Por ello sugerimos redactar simplemente: *“Integrarse en equipos técnicos de la atención primaria o especializada de referencia”*.

Artículo 13. Relación entre los niveles de atención.

En el nº 3, debería redactarse: *“...son responsables de la coordinación de los casos que se atiendan...”*.

Artículo 15. Funciones de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

En la letra i) debe incluirse el adjetivo “Público” detrás de “Sistema”, para unificar la terminología empleada en este Anteproyecto.

En la letra j), donde se alude como función de los Servicios Sociales de Atención Primaria (en lo sucesivo, SSAP) a la *“Coordinación, integración y complementariedad de las intervenciones con la atención especializada”*, se están reiterando en realidad contenidos del artículo 13, en donde ya queda claro que estos cometidos corresponden a los SSAP. Pero, de no omitirse esta letra, tendría que unificar su redacción con el artículo 13.2 “in fine”, de donde se deduce que tales deberes pueden corresponder, en su caso, a los Servicios Sociales de Atención Especializada (en lo sucesivo, SSAE), si así lo dispone una norma.

En la letra o) la redacción debiera ser: *“Cuantas les sean atribuidas o encomendadas...”*

Artículo 16. Centro de Servicios Sociales de Atención Primaria.

El contenido de este artículo parece desubicado sistemáticamente pues, referido a la estructura orgánica de los SSAP, su inclusión parece más apropiada en el artículo 14.1. En todo caso, por razones de coherencia con el artículo 20 (que al aludir a los “Centros” de SSAE los denomina *“equipamientos”*), la redacción del nº 1 debiera ser: *“El Centro de Servicios Sociales de Atención Primaria es un equipamiento de titularidad y gestión públicas...”*.

Artículo 17. Centro Coordinador de Servicios Sociales.

Al igual que observamos para el artículo anterior, el contenido de este precepto no se encuentra correctamente ubicado aquí pues en su nº 1 lo define como un centro en el que pueden desarrollarse prestaciones de atención primaria y especializada, cuando el Capítulo I se refiere exclusivamente a los SSAP. En cualquier caso, nuevamente la redacción debería ser: *“El Centro Coordinador de Servicios Sociales es el equipamiento de titularidad y gestión pública...”*.

Artículo 18. Los Servicios Sociales de Atención Especializada.

Al final del nº 1, cuando se advierte que los SSAE *“...Podrán ser servicios de titularidad pública y privada.”*, creemos que debería añadirse *“...cuando, en este último caso, se haya establecido alguna forma de colaboración con la Administración Pública, de las previstas en la presente ley o en la normativa de aplicación”*.

En el nº 2 se configura la prestación especializada como aquella que previamente ha sido valorada desde los SSAP *“...a excepción de aquellas prestaciones cuya normativa reguladora exija condiciones diferentes de acceso”*. Creemos, sin embargo, que la excepción es insuficiente, en la medida en que también puede ser necesaria una atención especializada derivada de riesgos provocados por situaciones de urgencia social.

En el nº 3, sugerimos la siguiente redacción: *“...o de los centros desde los que se prestan, incorporándose en este caso...”*.

Artículo 19. Funciones de los Servicios Sociales de Atención Especializada.

En la letra b) se establece como función de los SSAE la *“Elaboración del Plan de Atención Social...”*. La misma competencia establece la letra e) del artículo 15 para los SSAP. Creemos, por tanto, que como una misma competencia no será eficaz ejercida por órganos distintos y, puesto que en principio las funciones de coordinación corresponden a los SSAP, la redacción correcta debería ser: *“Participar en la determinación de contenidos del Plan de Atención Social...cuya elaboración incumbe al SSAP, en aquellos casos en que se requiera una intervención conjunta”*.

La función contenida en la letra e) sobre *“Integración de las intervenciones con la atención primaria y complementariedad...”*, se nos antoja más un principio general relativo al ejercicio de las funciones asignadas que una función en sí misma, por lo que su ubicación aquí nos parece discutible.

Por otra parte, para garantizar un paralelismo con la función del artículo 15 ñ), también debería encomendarse a los SSAE la del *“Registro de datos para proveer al Sistema Público de Servicios Sociales de información objetiva que sirva para la planificación e intervención social”*.

Artículo 20. Equipamientos de Servicios Sociales de Atención Especializada.

Al final del nº 1, tras el punto y seguido, y a la vista de la redacción que propusimos en el artículo 18.1, creemos innecesario reiterar que *“Estos equipamientos podrán ser de titularidad pública, o privada que provea prestaciones sociales públicas”*. Pero, en caso de que decida mantenerse, bastaría con una fórmula parecida a ésta: *“...La titularidad de estos equipamientos podrá ser la prevista en el artículo 18.1”*.

Artículo 21. Urgencia social.

En el nº 1 se define la “urgencia social” en los siguientes términos: *“Se considera urgencia social a aquella situación excepcional, o extraordinaria y puntual de las personas que requiere de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un deterioro o agravamiento de la situación de necesidad acaecida”*.

Creemos que el precepto debe mejorar su redacción para que quede claro que la expresión “sin la cual” no tiene como antecedente la “situación extraordinaria y puntual de las personas” (lo que, sencillamente sería absurdo), sino la “actuación inmediata”. Pero, por otra parte, no contempla la posibilidad de que, producida esa situación excepcional, extraordinaria y puntual, pueda surgir la misma necesidad, ya que sólo prevé el “deterioro o agravamiento” de la ya acaecida. Por eso sugerimos redactar en estos términos: *“La urgencia social es una situación excepcional, extraordinaria y puntual en que pueden encontrarse las personas ante la cual, una falta de actuación inmediata, puede provocar la aparición de una grave situación de necesidad o el deterioro o agravamiento de la necesidad ya acaecida”*.

Artículo 22. Historia social.

Los apartados 2 y 3 de este precepto nos sugieren una cierta reiteración que podría evitarse refundiendo sus respectivos contenidos, de forma parecida a ésta: *“...Los SSAE complementarían la información de la historia social, de modo que ésta sea un instrumento que asegure la continuidad y complementariedad de las intervenciones que correspondan a los distintos niveles de actuación”*.

Artículo 23. Plan de Atención Social.

En el apartado 3 parece reiterativo afirmar que *“El Plan de Atención Social del que en todo caso serán informadas, será consensuado...”*, pues necesariamente la necesidad del consenso implica la información. En cualquier caso, el precepto debe advertir del hecho de que este consenso no impide la prevalencia del criterio técnico o legal cuando éste se encuentre en discrepancia con los deseos de los usuarios.

Artículo 24. Profesional de referencia.

En el nº 3 sugerimos evitar expresión *“sea canalizada”*, que parece más propia de cosas o ideas que de personas, con una redacción parecida a ésta: *“Cuando la persona usuaria deba recibir prestaciones de los*

SSAE...". Y la misma supresión la hacemos extensible en la letra c) del nº 4, aludiendo simplemente a "*Proponer otras prestaciones...*".

Artículo 25. Tarjeta social.

En el nº 1 se prevé la alternativa de que la "Tarjeta social" sea específica del SPSS o compatible con la del Sistema Sanitario. Entendemos que en algún momento debería concretarse a quién corresponde materializar esta opción, inclinándose por uno u otro sistema.

Artículo 26. Sistema de información de servicios sociales.

En el nº 3 donde se alude al cumplimiento de la legislación de protección de datos, habría que tener en cuenta, de alguna manera, los distintos matices que tienen los derechos de acceso, introducción y manejo de estos datos, en función de la actividad profesional desarrollada o de que se trate de una prestación de iniciativa pública o privada.

En el nº 6, en primer lugar, la expresión "*...ayudarán a la visualización...*", debería ser sustituida, más precisamente, por "*...ayudarán a la identificación*". Además se debe adjetivar de "*Público*" al "*Sistema de Servicios Sociales*".

Artículo 27. Identificación del Sistema Público de Servicios Sociales.

En el nº 2, se dispone que "*El Gobierno Autónomo arbitrará un procedimiento para indicar qué centros y entidades sociales pertenecen al SPSS...*". Pues bien, no entendemos que lo que debe ser una simple "relación" con efectos de publicidad requiera la aprobación de norma procedimental de ningún tipo.

Artículo 28. La iniciativa privada.

En el nº 1 se dispone que: "*las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada podrán crear centros y establecimientos de servicios sociales...*". Pues bien, en consonancia con los artículos 14.1 y 18.1, habría que concretar que estos servicios sociales serán de "atención especializada", pues es en este exclusivo ámbito donde se admite tal iniciativa. Y en cuanto alude a "*...gestionar prestaciones de esta naturaleza...*", creemos más conveniente afirmar simplemente que serán prestaciones del SPSS.

En el nº 2, la expresión taxativa "*La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha colaborará...*" debería sustituirse por una facultativa "*podrá colaborar*".

El nº 3 parece fundamentar simplemente la diferencia entre entidades “*de iniciativa social*” y las de “*iniciativa mercantil*” en la inexistencia o no de ánimo de lucro de las mismas. Si esto es así, la redacción del precepto podría ser sustancialmente abreviada, sin necesidad de distinguir letras diferentes y sucesivas.

En el nº 4 sugerimos la redacción siguiente: “*Las entidades privadas que vayan a desarrollar algún tipo de actividad de los servicios sociales en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha...*”.

Título II. Capítulo VI. Estructura territorial; Capítulo VII. Mapa de Servicios Sociales.

No entendemos cuál es la razón que aconseja la separación en dos Capítulos de materias que sustancialmente se refieren a lo mismo, es decir, a la regulación de la “estructura territorial de los servicios sociales” que se concreta, precisamente, en el “Mapa de Servicios Sociales”. En cualquier caso, de mantenerse la presente estructura, los Capítulos deberían interrelacionar sus respectivos artículos y no plantearlos, como ahora, de forma totalmente desvinculada. Así, por ejemplo, cuando en los artículos 30 y 31 se definen, respectivamente, las “zonas” y las “áreas” de servicios sociales, cabría indicar que ambas se delimitarán en el correspondiente “*Mapa de Servicios Sociales*”.

Artículo 32. Mapa de Servicios Sociales.

Convendría encontrar un título para este artículo que no fuera coincidente con el del Capítulo VII que integra como precepto único. Por otra parte, echamos en falta concretar parte de su contenido. Del apartado 1 se deduce que es el Gobierno de Castilla-La Mancha quien debe aprobar el Mapa pero, sin embargo, en el nº 2 sólo se dice que “*El Mapa...se elaborará teniendo en cuenta los siguientes aspectos...*” (hay que esperar hasta el artículo 58 c) para conocer que esta labor corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales). Y en cuanto a la “actualización” del Mapa, tampoco el nº 4 indica el órgano competente. El artículo 58 c) encomienda también esta tarea a la Consejería pero no parece posible, por el principio de jerarquía normativa, que una Orden pueda modificar un Decreto.

Título III. Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

Artículo 33. Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

En primer lugar sugerimos que se busque alguna redacción para que el título de este precepto no sea coincidente con la del propio Título III, al que encabeza.

En segundo término, en el nº 1, se definen las prestaciones del SPSS como atenciones o actuaciones ofrecidas a una serie de beneficiarios para contribuir a su autonomía e integración social. Pues bien, la redacción debiera ser: “...*que se ofrecen a la persona, unidad familiar, grupos sociales...para contribuir a una mayor autonomía, inclusión e integración social de los mismos...*”.

Por último, en el nº 3, debemos hacer las siguientes consideraciones. En la letra a) debería escribirse: "...*promoción de la autonomía personal y a la inclusión e integración social...*".

Cuando se clasifican las prestaciones no alcanzamos a imaginar qué valor añadido aporta la definición de "*prestaciones tecnológicas*" de la letra c) respecto de las definidas en la letra a) como "*prestaciones técnicas*". Por ejemplo, el "servicio de teleasistencia", además de una "prestación técnica", por requerir la intervención de unos profesionales, exige también contar con ese "instrumento técnico informático" por el que dicha intervención se materializa, sin que estén claras las repercusiones de distinguir entre uno y otro elemento de lo que parece una prestación indivisible. Pero es que, por otra parte, el propio legislador muestra una actitud titubeante respecto de la distinción, como se aprecia en el nº 3, apartado c), de este mismo artículo y en los artículos 37.2 a) y 39, en los que, a pesar de querer referirse a las "prestaciones tecnológicas", acaba denominándolas "técnicas".

Además, en esta letra hay que corregir una errata: "...*que contribuyan a una mayor autonomía...*".

Artículo 34. Catálogo de prestaciones.

El apartado 1 de este artículo, por su inexistente valor normativo, creemos que debería suprimirse.

Artículo 35. Elaboración del catálogo de prestaciones.

Creemos que la regulación en este artículo del procedimiento de elaboración del "catálogo de prestaciones" presenta un cierto desorden. En efecto, el nº 1 comienza diciendo que: "*En el proceso de elaboración del catálogo se asegurará la participación cívica y de las administraciones implicadas, sometiendo la propuesta a informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales*".

Pues bien, la adecuada regulación de un procedimiento administrativo no puede comenzar por un trámite ya avanzado de éste, cual es el de la "información pública" (artículo 86 de la Ley 30/1992) o el de la petición de informes (artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992), sino que lo razonable es comenzar por determinar a qué órgano le incumbe la iniciación del procedimiento, cuestión ésta a la que ni siquiera se alude en el precepto. Y una vez desgranados los diferentes trámites de cumplimiento obligatorio, habría que especificar con claridad que "La aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno, mediante Decreto". En la redacción actual, esto se afirma sólo de manera indirecta y en apartados separados del artículo (entre los actuales apartados 2 y 3).

Artículo 36. Prestaciones técnicas de Servicios Sociales de Atención Primaria.

La letra a) referida al servicio de "*Información y Orientación*", lo reconoce en el párrafo 2º a "*Toda persona a través de su profesional de referencia...*".

Si, según el artículo 24.1 del Anteproyecto, el “profesional de referencia” se asigna *“A cada persona que acceda al SPSS”*, creemos que la expresión anterior no puede ser correcta ya que es imaginable pensar que a este servicio acudan personas que ni sean todavía usuarias del sistema ni tengan pretensión de serlo. Por ello, sugerimos que la “información y orientación” se reconozca, en efecto, como derecho de toda persona pero se canalice de modo más genérico *“a través de los profesionales del SPSS”*.

En la letra c), la garantía del servicio de *“Atención a la familia o unidad de convivencia”* se brinda, según el párrafo 3º a *“Toda persona...”*. Pues bien, parece que el reconocimiento debería también hacerse extensible a la *“familia”* y a la *“unidad de convivencia”*, para acomodarlo al objeto de la prestación.

En la letra d), párrafo 3º, debiera redactarse: *“...y se le haya prescrito en el Programa Individual de Atención”*.

En la letra e), párrafo 2º, la expresión debiera ser: *“Para ello se proporcionarán...”*.

En la letra g), párrafo 4º, debería advertirse que la garantía del diseño del itinerario tendrá carácter gratuito.

Artículo 37. Prestaciones técnicas de Servicios Sociales de Atención Especializada.

En el nº 1 debemos hacer las siguientes consideraciones:

En la letra a), párrafo 1º, al hablar del objeto de la *“Valoración de la situación de dependencia”* creemos que debería citarse expresamente también la elaboración del *“Programa Individual de Atención”* que, según el artículo 13 del Decreto 176/2009, de 17 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, es donde se van a concretar las prestaciones que corresponden al dependiente.

El último párrafo de la letra b) podría mejorar su redacción así: *“Tanto la prestación a que se refiere el párrafo anterior como la orientación sobre la misma, están garantizadas de forma gratuita...”*.

En la letra c), la *“Valoración y atención temprana”* está dirigida a los niños y niñas hasta los 5 años de edad. A nuestro juicio, sin embargo, la prestación debería extenderse hasta la edad mínima de escolarización obligatoria (es decir, los 6 años), pues sólo en ese momento será posible asegurar la intervención preceptiva del sistema educativo en dicha actividad.

Como observación común a los párrafos 3º de las letras e), f) y g) – y también al artículo 38.1 b), 3º, párrafo segundo – cabría mejorar la redacción de la siguiente forma: *“Esta prestación se garantizará a aquellas personas a las que, teniendo reconocida la situación de dependencia, se les haya prescrito en el Programa Individual de Atención”*.

En la letra f) parece que la denominación de la prestación debiera ser: "Atención en estancias nocturnas". Aquí se debería hacer referencia también a "*unidades de convivencia*" y no tan sólo a "*unidades familiares*".

En la letra i) se nos antoja innecesaria la calificación de "*nacionales e internacionales*" referida a la adopción ya que, en todo caso, será homogéneo el contenido de la prestación.

En la letra j), al delimitarse el objeto de la prestación a las familias numerosas, parece que se incluyen aspectos distintos, como serían el procedimiento de reconocimiento o los beneficios que de dicha condición se puedan derivar. Estos últimos, en cuanto se traducen en "descuentos" difícilmente pueden ser denominados con propiedad "prestaciones". Además la citada prestación debería ir dirigida también a las "*unidades de convivencia*".

En el nº 2 a), párrafo 2º, la referencia al fomento de "...las nuevas tecnologías de la información..." se incluye dentro de lo que el propio artículo denomina "prestaciones técnicas", por lo cual se sugiere un mayor esfuerzo en la clarificación de esa indefinida categoría de "prestaciones tecnológicas", como hemos apuntado en el artículo 33.

En el nº 2, letra d), primer párrafo, sugerimos redactar: "*Ofrece apoyo...a familias...*".

Artículo 39. Prestaciones tecnológicas.

Volvemos a insistir en la escasa operatividad que, a nuestro juicio, aporta la distinción entre "*prestaciones técnicas*" y "*prestaciones tecnológicas*". Desde luego, parece poco acertado definir una "prestación tecnológica" como "*el fomento de...*" las cuestiones a que alude el precepto. Pero, además, como prueba adicional de lo confuso de la distinción es que el propio legislador incurre en contradicción terminológica cuando, en el párrafo 2º dice: "*Se garantizará la adquisición de ayudas técnicas...*" cuando, en coherencia con la terminología sugerida por él desde artículos precedentes, se quiere referir a las "tecnológicas".

En cualquier caso, la redacción del párrafo 2º del artículo es mejorable, en parecidos términos a los que se han sugerido en las observaciones comunes que para el artículo 37 hemos hecho a las letras e), f) y g).

Artículo 41. Gestión pública propia.

En el primer párrafo de este precepto debería redactarse: "*Se realizarán exclusivamente mediante gestión pública propia las siguientes:...*".

En el resto del artículo observamos una confusión entre el concepto de "prestaciones del sistema" y "actuaciones administrativas" que, a nuestro modo de ver, no pueden ser identificadas. Así, por ejemplo, no creemos que puedan denominarse "prestaciones" – ni técnicas ni económicas – todas aquellas actuaciones

administrativas que sean necesarias y previas para el reconocimiento de aquéllas. Eso ocurre cuando en la letra a) se está calificando de prestaciones técnicas a todas *“...las destinadas a facilitar el acceso al sistema...”*. Pero es que, además, lo que se denominan “actuaciones” en la letra c) no son sino actividades que, por implicar el ejercicio de autoridad, sólo pueden ser realizadas por un poder público. De modo que, para ellas la advertencia de que sólo pueden realizarse por “gestión pública propia” no es sólo innecesaria sino técnicamente perturbadora, en tanto sugiere que, en algún momento o sector de la actividad administrativa, ésta podría encomendar dichas actuaciones al sector privado.

En consecuencia, creemos que debiera eliminarse el apartado c) de este artículo, así como toda referencia en el mismo que confunda “procedimientos” con “prestaciones”. En caso de que se opte por mantener el precepto, sugerimos completarlo en el siguiente sentido: *“...la inspección, la definición de los procesos de calidad y cualquier otra relacionada con el ejercicio de las competencias de control y supervisión sobre el conjunto de los servicios sociales en la región”*.

En la letra b) se habla de prestaciones complementarias cuando quizá debería referirse a las *“prestaciones de necesidades específicas”*. Además, debería añadirse: *“...y las prestaciones económicas vinculadas a la autonomía y atención a la dependencia”*.

Artículo 42. Concertación con la iniciativa privada.

Estimamos que no es correcto el título del precepto. La labor de “concertación” podrá equipararse en ámbitos no jurídicos del lenguaje a todo acuerdo, convenio o contrato pero, en términos estrictamente jurídicos (que serían los de utilización deseable en la Ley), “concierto” es sólo una modalidad específica de la gestión indirecta, que tiene lugar cuando la prestación de un servicio público se encomienda, previo acuerdo al efecto, a una entidad que ya lo viene prestando con anterioridad, con la contraprestación económica que se convenga. Pero, la Administración puede elegir otros mecanismos distintos al “concierto” también de naturaleza contractual (como, por ejemplo, la “concesión”) e, incluso, puede que se llegue a una prestación por los particulares que, excediendo del ámbito contractual, se plantee en el terreno de la “colaboración”, más amplia todavía que la anterior.

Insistiendo de nuevo en la reflexión que apuntamos en nuestras “Consideraciones generales”, en el nº 1 de esta artículo, cuando se enumeran las posibles fórmulas de concierto, convenio o contrato, se debería dejar muy claro que aquéllas no pueden elegirse con discrecionalidad absoluta por parte de la Administración regional, pues dependen del carácter de la actividad que se contrate o del servicio de cuya provisión se trate. Así, no es imaginable la misma intensidad del control administrativo en la colaboración privada en una campaña de sensibilización que en la prestación de un servicio de tratamiento del Alzheimer en la tercera edad.

Por ello, sugerimos la redacción siguiente: *“...convenio o contrato, ajustándose la pertinencia de su aplicación al carácter de la actividad a contratar o a la provisión de servicios de que se trate”*.

En el apartado nº 2 habría que sustituir "...centros privados concertados..." por "...iniciativa privada...".

Título IV. Planificación en servicios sociales.

Artículo 44. Plan Estratégico de Servicios Sociales.

En el artículo 44.4 h) se dice que será contenido del Plan Estratégico de Servicios Sociales "Los objetivos y acciones a realizar en el Plan de Calidad". Llama la atención que, según este precepto, el "Plan de Calidad" parezca no tener autonomía propia por ser parte constitutiva del "Plan Estratégico", cuando el artículo 77 se dedica íntegramente a dicho "Plan de Calidad". En todo caso, parece que un título en el que se omite un instrumento principal de planificación no se ha configurado con la mejor sistemática imaginable. Por ello, de mantenerse el precepto, creemos que debería consignar una letra específica aludiendo a que el Plan Estratégico ha de recoger el Plan de Calidad y no sólo sus objetivos y acciones.

En todo caso, echamos en falta un plan financiero, como elemento fundamental en toda planificación, en el que se contemple la viabilidad económica del Plan Estratégico.

Artículo 45. Planes específicos.

Echamos en falta en este precepto quiénes son los órganos competentes para elaborar y aprobar estos Planes, así como la financiación.

Artículo 46. Planes Locales de Servicios Sociales.

En este artículo echamos en falta una definición del objeto de los Planes Locales, por lo que sugerimos la redacción siguiente:

"1.- En el ámbito del municipio o de las correspondientes agrupaciones de municipios, se podrán articular Planes Locales de Servicios Sociales, como instrumentos que permitan el carácter integral de las acciones que, dirigidas a las personas, se lleven a cabo por el propio Ayuntamiento o, en su caso, por los SSAP, por otros departamentos de la Administración regional o por entidades privadas.

2.- Los Planes a que se refiere el número anterior, habrán de sujetarse a los criterios marcados por la planificación estratégica y los Planes específicos en lo que afecten a las necesidades existentes en su ámbito territorial".

Sería conveniente aclarar también si estos Planes serán de elaboración obligatoria o si, por el contrario, los Municipios o Agrupaciones cuentan con algún margen de discrecionalidad.

Título V. Atención integral de servicios sociales y de salud.

Llama la atención que, a pesar de que el “carácter integral” se predica en el artículo 6.2 e) del Anteproyecto como principio organizativo y metodológico fundamental del SPSS, ni siquiera se cite expresamente al órgano autonómico que ha de garantizarlo, de modo que el artículo 47.1 aborda el asunto con una fórmula impersonal de colaboración cuando dispone que: *“El Sistema Público de Salud y el Sistema (que habrá que calificar de “Público”) de Servicios Sociales establecerán los mecanismos de atención integral...”*. Y, en el mismo sentido, el artículo 48 dice simplemente que: *“Para facilitar la atención integral se establecerán planes, protocolos y procedimientos...”*; olvidando nuevamente la determinación de la autoridad competente para dicha labor.

En consecuencia, sugerimos un mayor esfuerzo de desarrollo y concreción, al tratarse de cuestiones sustanciales para el correcto funcionamiento del sistema.

Artículo 49. Autorizaciones administrativas.

La redacción de este artículo nos parece mejorable. En primer lugar, los contenidos del apartado 1 y 3 podrían ser refundidos para hacer menos complicado su sentido, de forma parecida a la siguiente:

“Las prestaciones sociales realizadas por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias no necesitan autorización administrativa, sin perjuicio de la necesaria autorización de los centros y equipamientos que se integren en el Servicio Público de Servicios Sociales. Esta autorización, previa al inicio de su actividad, corresponderá otorgarla a la Consejería competente en materia de servicios sociales”.

A nuestro juicio, la necesidad de autorización sólo puede estar vinculada al hecho de que los centros y equipamientos formen parte del SPSS. Sin perjuicio de garantizar unos mínimos requisitos en los casos en que existe autorización previa, no creemos que sea adecuado afirmar, como lo hace el nº 2 del artículo que: *“La prestación de servicios sociales por parte de las entidades de iniciativa privada requerirá en todos los casos la obtención de autorización...”*. Por tanto, la expresión subrayada debe sustituirse por *“...en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales...”*.

Por otra parte, creemos que el nº 4 reitera de forma innecesaria que es a la Consejería de servicios sociales a quien incumbe otorgar la autorización, salvo que esta información se elimine de los apartados 2 y 3 donde expresamente ya aparece.

En el apartado 5 es mejorable la expresión final: *“...tal y como se establezca reglamentariamente”.*

Artículo 50. Acreditación de la calidad.

Con carácter general este artículo nos parece desubicado sistemáticamente, cuando tendría más lógica en el Título XI, referido de forma especial a la *“Calidad en servicios sociales”*. En todo caso, el nº 1, aparte de indicar el órgano competente para establecer estos estándares de calidad específicos, tendría que redactarse de manera más sencilla pues, si el único propósito es permitir a la Administración implantar sistemas de acreditación, esto podría enunciarse del siguiente modo: *“1.- La Consejería (¿?)...podrá establecer sistemas de acreditación de calidad para aquellas entidades que presten servicios sociales con niveles de calidad o excelencia superiores a los establecidos con carácter mínimo en el catálogo”*.

Artículo 51. Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales.

En el nº 2 se dice que *“El Registro y su ordenación será objeto de desarrollo reglamentario”*. Consideramos que esta fórmula no es muy adecuada y, por otra parte, ilustra poco sobre el alcance que ha de tener la remisión reglamentaria. Entendemos que la norma legal debiera ser más explícita sobre si la inscripción se producirá de oficio una vez obtenida la autorización o si, por el contrario, tendrá que solicitarse por el particular.

Artículo 52. Inspección y control.

En el nº 1 se dispone que: *“La inspección y control y la potestad sancionadora sobre los servicios sociales corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales, sin perjuicio de las competencias que puedan ejercer otros órganos de la Administración regional y local”*.

El precepto presenta el defecto sistemático de mezclar la potestad de inspección y control con la potestad sancionadora, cuando está claro que se trata de funciones distintas, pues de la inspección o control no ha de derivarse necesariamente un expediente sancionador. Por otra parte, existiendo ya un Título XIII específicamente dedicado al régimen sancionador, sería conveniente que toda referencia a esta potestad se trasladara al mismo.

Artículo 53. El personal de inspección.

Sería conveniente que en algún número del artículo se estableciera el deber de colaboración de los inspectores con la autoridad laboral o judicial, en relación con los hechos que aquéllos pudieran conocer como consecuencia de su labor de inspección.

El número 3, letra a), debería redactarse de forma que se evitara la reiteración de “cualquier”, añadiendo a “centro” el sustantivo “equipamiento”.

Artículo 54. Actas.

En el nº 1, letra f) se establece como contenido mínimo del acta *“La conformidad o disconformidad de la persona ante la cual se efectúe la inspección, respecto del contenido del acta”*.

A nuestro juicio, no es conveniente ni práctico imponer este extremo como “contenido mínimo” del acta. Sería absurdo que hubiera de cuestionarse la validez del acta por el hecho de que quien presenció la inspección se negara a mostrar conformidad o disconformidad (actitud, por otra parte, perfectamente legítima del interesado que no tiene por qué comprometer su posterior derecho a la defensa en el eventual procedimiento sancionador). Entendemos, por tanto, que este requisito sólo adquiere sentido formulado como un “deber de firma”, con la advertencia de que, en caso de negativa, el inspector habrá de hacer constar esa circunstancia.

Artículo 55. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En los nº 1 y 2 de este artículo, respecto de las medidas que van a integrar el Programa Individual de Atención se hace expresa referencia al “consenso con la persona interesada”. De alguna manera habría que señalar también la prevalencia de la decisión pública en ausencia de aquél.

El nº 2 del artículo, se debería redactar del modo siguiente: *“La Consejería competente en servicios sociales, mediante las unidades correspondientes que tengan asignadas las funciones en materia de dependencia, valorará...”*.

En el nº 3, se debería añadir: *“...estando sujetas a la normativa específica de carácter básico de ámbito estatal que sea de aplicación”*.

Artículo 56. Responsabilidad pública.

En el nº 1, la remisión del régimen jurídico de las competencias de la Junta de Comunidades en materia de servicios sociales a *“...los términos establecidos en la presente Ley”* no resulta suficiente, pues, al igual que se dice en el nº 2 para los Entes Locales, también es posible aplicar otra normativa distinta (que incluso puede ser estatal, como ocurre con el SAAD).

Artículo 57. Competencias del Consejo de Gobierno.

La enumeración de las competencias del Consejo de Gobierno en materia de servicios sociales, por mucho que exista un precepto de cierre como el de la letra i), debiera, al menos, resultar agotadora en las que específicamente se derivan del presente texto legal. Así, por ejemplo, deberían incluirse también las previstas en el artículo 90.1 del Anteproyecto que hace referencia a los órganos sancionadores.

Por otra parte, el hecho de que según la letra b) corresponda al Consejo de Gobierno *“Adoptar la iniciativa legislativa en materia de servicios sociales”* no debería interpretarse como competencia única de éste, ya que la iniciativa legislativa podría tener otros titulares (las propias Cortes Regionales o, incluso, la iniciativa legislativa popular).

Artículo 58. Competencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Sugerimos revisar la **redundante expresión**: “Competencias de la Consejería competente...”.

En la letra p) se alude a *“Promover las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad”*. A nuestro juicio, la competencia debiera extenderse a facilitar la “accesibilidad universal”.

Artículo 59. Competencias de los Ayuntamientos.

El apartado 3 advierte que: *“La Administración Autónoma actuará subsidiariamente en aquellos municipios cuyos Ayuntamientos tengan menor capacidad de gestión para el desarrollo de los Servicios Sociales de Atención Primaria y no tengan la obligación de prestar los mismos, de acuerdo a la normativa que sea de aplicación”*.

La redacción del precepto no nos resulta inteligible, pues une dos presupuestos para la actuación subsidiaria de la Administración autonómica en materia de servicios sociales que no parecen guardar mucha relación entre sí: por un lado, los municipios con menor capacidad de gestión y, por otro, los que no tengan obligación de prestar dichos servicios.

Pues bien, entendemos que son casos distintos los municipios que, teniendo escasa “capacidad de gestión” estén obligados a prestar servicios sociales y aquellos otros que, teniendo dicha capacidad, no estén obligados a prestarlos, según la legislación de régimen local. Pero en ninguno de ambos supuestos parece que tenga cabida una actuación subsidiaria de la Administración regional. Por imperativo del artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, la “sustitución” en el cumplimiento a una Entidad Local sólo cabe cuando ésta incumpla obligaciones impuestas directamente por la Ley cuya cobertura económica esté presupuestariamente garantizada. De este modo, si el Ente Local no está obligado a prestar el servicio, la actuación de la Administración regional no puede ser subsidiaria sino a título principal (pues será la única Administración competente para ello). Y si, estando obligada, carece de “capacidad de gestión”, probablemente lo que signifique esta confusa expresión es que el Ente Local no está suficientemente dotado desde el punto de vista presupuestario, con lo que nuevamente tendría que ser la Administración autonómica la que garantizara, a título principal, la prestación del servicio.

En este artículo echamos en falta, por último, la alusión al deber de aportar la participación financiera que le corresponda como se hace con las Diputaciones Provinciales y en virtud de lo establecido en el art. 62.

Artículo 60. Competencias de las Diputaciones Provinciales.

En la letra c) de este artículo se dice que *“Corresponde a las Diputaciones Provinciales el ejercicio de las siguientes competencias...c) Aportar la participación financiera que le corresponda según se establezca reglamentariamente”*.

La expresión subrayada podría interpretarse en el sentido de que es la Administración autonómica la que, por norma reglamentaria, establecerá la cuantía de la aportación que incumbe a las Diputaciones Provinciales para financiar los servicios sociales de su provincia lo que, de ser así, resultaría contrario al principio de autonomía local. Como imaginamos que no es ésta la pretensión del legislador, debería dejarse claro que esta aportación determinada reglamentariamente será la que previamente se ha convenido entre la Administración autonómica y local en el ejercicio de sus competencias respectivas (como parece deducirse ya de la letra a) del precepto). De este modo resultaría más claro que el reglamento, como norma de aprobación unilateral, ni puede determinar toda la participación financiera que incumbe a los Entes Locales (entendemos que, como mucho, podrá decidir sobre la parte financiada por la Administración regional) ni puede limitarla (pues parece evidente que los Entes Locales podrían comprometer mayores fondos que los recibidos a través de los diferentes Planes estatales o autonómicos).

Artículo 61. Comisión de Cooperación interadministrativa.

En primer lugar, creemos que el precepto debiera ser menos parco en la regulación de esta Comisión, indicando al menos cuál será el objeto de la “Comisión” ya que, por mucho que esto pueda deducirse de su denominación, debe ser expresamente el legislador quien lo determine. Al final, debe redactarse: *“...se determinarán reglamentariamente”*.

Artículo 62. Principios de la financiación.

En el nº 1 de este artículo sólo se hace responsable a la Comunidad Autónoma de garantizar la suficiencia financiera para hacer frente a los gastos en materia de servicios sociales *“...derivados del ejercicio de sus competencias...”*.

Si conforme al artículo 56 del Anteproyecto incumbe a la Junta de Comunidades la ordenación del SPSS en virtud de una competencia estatutaria de carácter exclusivo, la suficiencia que ha de garantizarse es la del propio SPSS y, consiguientemente, no podrá eludir sus responsabilidades en este sentido frente a los Entes Locales.

Reiterando las observaciones que hicimos en el artículo 60, hay que llamar nuevamente la atención sobre lo dispuesto en el nº 2 del artículo, que dispone: *“Las Corporaciones Locales deberán consignar en sus presupuestos las dotaciones necesarias para la financiación de los servicios sociales de su competencia, de acuerdo a la participación financiera que se determine reglamentariamente”.*

Deberá, por tanto, aclararse que esta determinación reglamentaria de la participación financiera será la plasmación del acuerdo previo al respecto entre la Administración autonómica y Local.

Artículo 63. Fuentes de financiación.

En la actual enumeración de las posibles fuentes de financiación, habría que distinguir, en apartados diferentes, las fuentes de financiación públicas (recogidas en las letras a) b), c) y e)) y las restantes.

Artículo 64. Financiación de los Servicios Sociales de Atención Primaria.

En el nº 2 de este artículo, que dispone que *“La participación financiera de cada una de las Administraciones se establecerá reglamentariamente”*, reproducimos las mismas consideraciones que las que se hacen en artículo 60, así como en el nº 2 del artículo anterior, en el sentido de aclarar que la disposición reglamentaria reflejará el acuerdo previo interadministrativo.

En el nº 3 que alude a la actuación supletoria de la Comunidad Autónoma respecto de las Corporaciones Locales, reiteramos lo dicho en el comentario del artículo 59.3 del Anteproyecto: no es posible una competencia meramente supletoria, sino principal, cuando haya insuficiente financiación de los servicios sociales que impida a los Ayuntamientos la debida prestación de los mismos.

Artículo 65. Financiación de los Servicios Sociales de Atención Especializada.

El título del precepto, para acomodarse a su contenido, debería ser: *“Financiación para la provisión de...”.*

En el nº 3 se dispone que la Comunidad Autónoma debe financiar las prestaciones de SSAE a quienes previamente se les haya reconocido tal derecho, afirmación ésta que nos resulta innecesaria por evidente y que, además, debiera ir referida a la Junta de Comunidades, como personificación jurídica de dicha Comunidad Autónoma.

Artículo 66. Financiación de los equipamientos de servicios sociales.

En el nº 1, respecto de la colaboración en la financiación de equipamientos públicos, ésta debería ir referida a la Junta de Comunidades o a la Consejería competente, no a la Comunidad Autónoma (como se hace, por ejemplo, en el nº 2).

En el nº 2 sugerimos redactar: "...promoverá los equipamientos necesarios para la provisión de...".

Artículo 67. Participación de las personas usuarias en la financiación de servicios sociales.

Al final del nº 4 se debería escribir: "...ni la calidad del servicio, ni la prioridad en la atención de los casos podrán estar determinadas por la existencia o no de tal contraprestación".

En el apartado 5 se dispone: "La comunidad Autónoma podrá regular cualquier modalidad contractual que derive la obligación de pago de la aportación que, en su caso, corresponda, a las personas usuarias, con cargo a sus bienes que puedan ser objeto de donación, venta o herencia".

Desconocemos qué ámbito de regulación puede corresponder a la Comunidad Autónoma en este tipo de contratos cuya naturaleza civil les convierte en materia de competencia exclusiva estatal, según se deduce del artículo 149.1.8º CE.

Artículo 68. Participación social.

Debería buscarse una alternativa en el título del precepto que no repitiera la del Título X al que encabeza. Además, en el apartado 2 debe calificarse de "Público" al "Sistema". Por otra parte la referencia no debe hacerse propiamente a la Comunidad Autónoma sino a la Administración regional.

Artículo 70. Funciones del Consejo Asesor de Servicios Sociales.

En la letra e) sugerimos la siguiente redacción: "Informar preceptivamente los proyectos de normas sobre servicios sociales...".

En la letra f) aconsejamos redactar: "Informar preceptivamente las modificaciones del catálogo...".

Artículo 72. Proceso de participación.

Sugerimos la siguiente redacción, para completar aspectos del apartado 2 del precepto:

“...2.- Se entiende por proceso de participación el que, de una forma integral y dinámica, incluye las tres fases siguientes:

a) Información y encuadre referencial: proceso en el que se pone en conocimiento de las personas y grupos sociales implicados, la materia sobre la que se pretende pedir la participación, los objetivos, el calendario y la metodología del proceso.

b) Debate y deliberación: mediante el cual se promueve la aportación de ideas y propuestas, así como la generación de consensos y acuerdos.

c) Retorno y devolución: fase en la que se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación”.

Título XI. Calidad en servicios sociales.

En este Título creemos que debería incluirse también el artículo 50, sobre la posibilidad de que la Consejería establezca sistema de acreditación por encima de los estándares mínimos.

Artículo 77. Plan de calidad.

Recordamos que existiendo en el Anteproyecto un Título IV específicamente dedicado a la “Planificación en los servicios sociales” parece que el contenido de este artículo tiene más razón de ser en dicho Título.

En el nº 2, letra e), el contenido relativo a “Criterios de calidad”, debería ser más especificado. Sugerimos la siguiente redacción: *“Criterios de calidad respecto a las instalaciones, prestación del servicio, empleo, así como otros que se deriven de la naturaleza de la prestación”.*

Por último, echamos en falta en este artículo un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación del Plan.

Artículo 78. Formación en servicios sociales.

En el nº 2 de este artículo parece que se presupone la existencia de otra figura de planificación (en este caso los “planes de formación”), que se escapa igualmente al contenido del Título IV del Anteproyecto, donde esta figura de Plan debería estar expresamente configurada, no bastando para ello la referencia implícita del 44.4 i) de que el Plan Estratégico incluya “las acciones formativas y de investigación”.

Artículo 79. Investigación e innovación en materia de servicios sociales.

Tanto en el título del artículo como en su apartado 1º habría que aludir a la *“investigación, desarrollo e innovación...”*.

Artículo 81. Sujetos responsables.

En el nº 2 del artículo se dispone: *“En el caso de que los autores sean menores no emancipados o personas incapacitadas serán responsables solidarios sus progenitores, tutores o representantes legales”*.

Recordemos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sentado claramente el principio de que no puede haber responsabilidad solidaria ni subsidiaria al margen del principio de “culpabilidad”. Por lo tanto, no creemos que sea posible hacer una afirmación tan general como la que hace este precepto, ya que los progenitores, tutores o representantes legales de los menores o incapacitados sólo ostentarán este tipo de responsabilidad cuando pueda existir en ellos el incumplimiento de un deber de cuidado o, de alguna manera, sea posible reconducir a ellos la culpabilidad por el hecho constitutivo de infracción.

Artículo 85. Infracciones leves.

En la letra a), aparte de calificar de “Público” al Sistema, la vulneración de los derechos reconocidos en el reglamento interno debería concretar el autor de la infracción que, lógicamente, tiene que ser el “profesional de los servicios sociales”. Y, por otra parte, no parece cumplir los requisitos mínimos de taxatividad tipificar un posible incumplimiento de los profesionales de servicios sociales respecto de: *“... la tenencia de objetos personales significativos para la persona usuaria”*, pues para ésta lo mismo puede ser significativo un crucifijo, que un “hiyab” o que una fotografía familiar. Lógicamente, un mínimo respeto al principio de tipicidad obliga a objetivizar más este tipo de conductas.

En la letra i) se tipifica: *“El incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y en las demás normas que resulten de aplicación en los centros y entidades de servicios sociales, que no estén tipificadas como faltas graves o muy graves”*.

La expresión subrayada creemos que incumple los principios de legalidad y tipicidad, pues como recuerdan las SSTC 60/2000 ó 26/2002 el carácter residual de este tipo de infracciones no permiten identificar con claridad en la ley las conductas sancionables. Y la misma observación hay que hacerla extensible a la letra j) final (*“Cualesquiera otras previstas con tal carácter en el ordenamiento jurídico”*).

Artículo 86. Infracciones graves.

Con carácter general, debe hacerse una nueva redacción de las conductas tipificadas en este precepto, ya que se echan en falta unas mínimas alusiones a quienes hayan de ser los sujetos activos de la infracción. Esto ocurre en todas las letras excepto la a) y la i).

En la letra a) habría que escribir: *“...de las personas usuarias de los servicios sociales”*.

En la letra b) sugerimos eliminar los elementos de más difícil interpretación, por remitir a elementos subjetivos del injusto. Por otra parte falta determinar el sujeto activo de esta infracción y, en este sentido, nos parece tan grave utilizar por parte de los usuarios las prestaciones cuando no correspondan a una necesidad objetiva que, en estos mismos casos, prescribirlos por el profesional. Por eso, a nuestro juicio habría que redactar así: *“La prescripción por el profesional o la utilización por parte del usuario de recursos y prestaciones sociales que no respondan a una necesidad objetiva”*.

En la letra m) se tipifica como infracción grave: *“las infracciones leves que sean concurrentes con otras infracciones leves y hayan servido para facilitarlas o encubrir las”*.

En primer lugar, creemos que la redacción debería aludir a “la comisión de una infracción leve”. En segundo lugar, parece contrario al principio de proporcionalidad que se sancione como grave la infracción leve que haya servido para facilitar o encubrir una infracción leve y que ésta no tenga el mismo tratamiento, pues si alguien realiza una conducta de facilitación o encubrimiento de otra, lo lógico es que la infracción facilitada o encubierta tenga carácter principal.

En la letra s), debería aclararse que ese plazo de dos años se computa hacia atrás desde la comisión de la nueva infracción leve que vaya a considerarse grave y que, además, la sanción ha de haberse impuesto con el carácter de “firme en vía administrativa”.

Artículo 87. Infracciones muy graves.

Volvemos a insistir nuevamente en la necesidad de concretar en la mayor parte de los tipos de infracción quiénes son los posibles sujetos activos de los mismos.

En la letra b), hay que calificar el Sistema de *“Público”*.

En cuanto a la infracción prevista en la letra e) *“las infracciones graves que sean concurrentes con otras infracciones graves y hayan servido para facilitarlas o encubrir las”* reiteramos que lo lógico sería elevar la gravedad de la infracción ocultada, no la conducta que permite la ocultación.

Las conductas tipificadas en las letras f) y h) tienen prácticamente un mismo ámbito de aplicación, por lo que consideramos que bastaría con tipificar: *“La realización de conductas por parte de los profesionales de los servicios sociales que causen un daño grave o irreparable a los usuarios de los centros o servicios sociales”*.

En cuanto a la letra j), es decir, considerar muy grave la comisión de una infracción grave cuando se haya sido sancionado por una o más graves en el transcurso de tres años, hay que hacer las mismas precisiones que indicábamos para el artículo 86, letra s), es decir, aclarar que ese plazo de tres años se computa hacia atrás desde la comisión de la nueva infracción que vaya a considerarse muy grave y que, además, la sanción ha de haberse impuesto con el carácter de “firme en vía administrativa”.

Artículo 88. Sanciones.

En el nº 1 se dispone que: *“Las infracciones de la presente Ley serán sancionadas, en su caso, con multas y con la restricción en cuanto al acceso y uso de determinados servicios, tal y como se establezcan reglamentariamente”*.

Además de sugerir que se mejore la redacción del apartado, no es posible entender cumplido el principio de tipicidad exigible a la sanción administrativa si la Ley no concreta, al menos, qué tipo de sanciones pueden llevar aparejado el efecto de restricción al que se alude en ese precepto.

En el nº 5 cuando se dice que *“La actualización de las cuantías de las sanciones y de las multas coercitivas previstas en la presente Ley se establecerán reglamentariamente”*, en primer lugar, hay que concretar cuál es el parámetro de esta actualización. En segundo término, no parece técnicamente correcto que se equiparen las multas con las “multas coercitivas”. Además estas últimas, por no obedecer su imposición a criterios de capacidad económica, no parece que permitan la posibilidad de actualización reglamentaria, a la vista de los taxativos términos con que se expresa el artículo 99.1 de la Ley 30/1992.

Artículo 89. Graduación.

En el nº 1 a) se establecen como criterios de graduación de las sanciones *“Las generales establecidas por las leyes de procedimiento administrativo”*. Con independencia de que habría que referirse simplemente a la Ley 30/1992, el precepto debería evitar reiterar las circunstancias que ya deben considerarse incluidas en el artículo 131.3 de dicha Ley (como, por ejemplo, las de las letras b) y d)).

Por otra parte, en la letra g) no se debería hablar de *“la permanencia o transitoriedad de los riesgos”*, sino referir estas cuestiones al “daño”. En cuanto a la letra h) *“La concurrencia con otras infracciones o el haber servido para facilitar u ocultar la comisión de otra infracción”*, debemos recordar que el principio “non bis in idem” no permite aplicar como circunstancia agravante aquellas que han servido, a su vez, para agravar la naturaleza de la sanción.

Artículo 90. Órganos sancionadores.

En el número 1 parece que, al menos, debería añadirse el término “euros” a la cifra de 120.000 que cita en el precepto.

Artículo 92. Medidas cautelares.

En el nº 1 de este artículo se consideran como destinatarios únicos de las medidas cautelares “...los centros y entidades...”. Entendemos, sin embargo que, además de la aplicación a éstos cabría también imaginar su extensión a los profesionales de los mismos.

Artículo 93. Multas coercitivas.

Creemos inadecuado, desde el punto de vista técnico, contemplar la existencia de multas coercitivas en el título correspondiente a medidas sancionadoras pues como claramente se desprende del artículo 99 de la Ley 30/1992, éstas carecen de dicha naturaleza. Por tanto se sugiere la supresión del precepto.

Disposición adicional única. Carácter del silencio administrativo.

Debe redactarse: “...se entenderán desestimadas”. Por otra parte, creemos que, a efectos del silencio, no deberían equipararse las “prestaciones garantizadas” (en las que la falta de resolución expresa debería determinar un silencio positivo), de las “prestaciones no garantizadas” (en las que sería justificable un silencio negativo).

Disposición transitoria única. Disposiciones vigentes con carácter transitorio.

En este precepto se señala que *“Hasta que entren en vigor los reglamentos de desarrollo de la presente Ley mantendrá su vigencia la normativa existente en materia de servicios sociales en el momento de la entrada en vigor de la misma”*.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, esta Disposición carece de naturaleza transitoria, pues el cometido de las mismas es exclusivamente determinar qué ocurre con situaciones pendientes anteriores cuando la normativa que les resulte aplicable se modifica. Sugerimos, por tanto, que este contenido pase a formar parte de la Disposición Derogatoria única.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

Después de afirmar la vigencia de la Ley a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha se hace la salvedad de *“aquellos elementos de la misma para los que se exige desarrollo reglamentario, que entrarán en vigor en la fecha que disponga el correspondiente reglamento”*.

Esta observación nos resulta poco inteligible: si en la impropia Disposición Transitoria Única del Anteproyecto ha advertido el legislador que hasta la entrada en vigor de los reglamentos de desarrollo de la Ley estarán en vigor los reglamentos ahora vigentes, parece absolutamente contradictorio que ahora se diga que, con respecto a estos contenidos, la Ley sólo entrará en vigor cuando dispongan los nuevos reglamentos. Debería aclararse, a nuestro juicio, la antinomia.

IV. Conclusión.

El Consejo Económico y Social, sin perjuicio de las valoraciones y observaciones realizadas, dictamina favorablemente el “Anteproyecto de Ley de de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha”.

Toledo, a 28 de junio de 2010
LA SECRETARIA GENERAL
Carmen Suárez Blanco

Vº Bº EL PRESIDENTE
Juan Antonio Mata Marfil