

REFLEXIONES Y COMENTARIOS EN TORNO A LA CONTRIBUCION DE LOS USUARIOS EN EL COSTO Y MANTENIMIENTO DE DETERMINADAS PRESTACIONES EN LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCIA

Por RAFAEL BARRANCO VELA *

SUMARIO: I. Cuestiones de previo pronunciamiento: una trilogía inevitable: 1. *De la política social o existencia de un espacio social europeo.*-2. *Entre la crisis del Derecho público, la huida a lo privado y el retorno a la sociedad civil.*-3. *La crisis, la económica.*-II. La legislación sobre servicios sociales. El caso concreto de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía y el contenido de su Título V : 1. *Características más destacadas de la legislación autonómica en materia de servicios sociales.*-2. *Una breve introducción a la Ley andaluza.*-3. *El contenido del Título V de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía y su financiación.*-III. La participación de los usuarios en los gastos de los servicios sociales: 1. *La «participación» en los gastos: un recurso a la necesidad anunciada y una garantía para determinadas actuaciones.*-2. *La excepcionalidad del sistema y su determinación reglamentaria.*-3. *Condicionantes en su aplicación.*-4. *Universalidad de la prestación y distribución de las cargas.*

I. CUESTIONES DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO: UNA TRILOGIA INEVITABLE

Pocos temas, en relación con nuestro ordenamiento, se escapan a la necesaria referencia a una trilogía hoy, por lo común, omnipresente: la construcción europea, la renovación del derecho público dentro del dilema Estado *versus* sociedad civil, y la crisis económica. Y si nos referimos a una parcela reciente en el ordenamiento jurídico español -el sistema público de servicios sociales (1)- y

* Profesor de Derecho Administrativo de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Granada.

(1) Téngase en cuenta que prácticamente esta concepción existe, como tal, a partir de la Constitución española de 1978, y sólo después de asumidas la competencia en la

más concretamente al aspecto de su financiación y la repercusión de los costes de ésta a los usuarios, el tema no es ya de necesaria, sino de ineludible referencia, aunque ésta sea breve y parcial.

1. De la política social o existencia de un espacio social europeo

La política social que se encuadra dentro del denominado Derecho social comunitario (2), engloba, a su vez, tanto los aspectos laborales como los que propiamente corresponden a los aspectos asistenciales. Cuestiones que aunque conexas en determinadas instituciones y aspectos sociales, son de objeto y tratamiento diferenciado. Por otra parte, la política social es, al mismo tiempo, uno de las cuestiones menos desarrolladas de la Comunidad Europea y más conflictiva, y no precisamente porque aquélla, en definitiva, sea algo más que un mercado con loables pretensiones de unidad política, sino porque fuera del marco de los principios, la política social en el marco europeo es sumamente compleja y diferenciada (3). Ello no sólo porque bajo esta denominación se esconden cuestiones muy dispares. Si el contenido original de la política social reside en los arts. 118 y sig. del Tratado de Roma, con un posterior desarrollo en la Resolución de 27 de enero de 1974, hoy, la materia de referencia giraría entre la libre circulación de mano de obra, los fondos estructurales (en especial el Fondo Social Europeo) aspectos laborales relacionados con la sanidad y seguridad en el trabajo, y el desarrollo de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales (aprobada en 1989, a la que, como se sabe, no se sumó Gran Bretaña). En suma, si el tema es contradictorio y conflictivo, aun dada, y, al tiempo motivo, la escasez normativa al respecto, la cuestión se complica todavía más si dentro de la misma cabe desde el tratamiento de la vivienda o la calidad de vida hasta los aspectos específicos del derecho laboral o el sistema o modelo de previsión o sanidad que adopta cada Estado miembro.

En buena medida lo manifestado con anterioridad explica que el llamado espacio social europeo oscila entre la duda y el miedo, por una parte, y entre el necesario avance o el inevitable resultado, de otra. No es casual que surjan frecuentes preguntas en torno a si el espacio social europeo es un avance, un

- (2) Conjunto de normas que «dista considerablemente... de constituir la compleja normativa en materia laboral y social que ha de servir en su momento a una Europa políticamente integrada» (Cfr. M.C. PALOMEQUE: «Prólogo» a *Derecho Social de las Comunidades Europeas*, pág. 15, Tecnos, Madrid, 1988).
- (3) No es esta una cuestión que resida sólo en la mente o en las actuaciones de los Gobiernos. En una encuesta aparecida en *El País* (19-XI-1992), en la que se publicaban las opiniones de la población de diferentes Estados europeos sobre qué decisiones deberían tomarse por la CEE en conjunto o dejarse en manos de cada uno de los países de la componen, la materia referente a los derechos salariales, aparece mayoritariamente como decisiones que deberían tomarse independientemente por cada uno de los países, en un lugar destacado y sobre materias como la de los derechos

dumping social, o si la supuesta inexistencia de dicho espacio social es un camino falso y peligroso para la construcción europea. Dudas y temores que se manifiestan por los especialistas, incluso en los países con más grado de avance social y de mayor consolidación del Estado del Bienestar (4).

Pero, llevándonos el agua a nuestro molino, lo que parece muy cierto es — como afirma BELTRAN AGUIRRE (5)— que el derecho comunitario sobre política social tiene prácticamente una nula incidencia sobre el régimen jurídico de la Acción Social pública en nuestro país. O al menos de forma directa.

El Tratado de la Unión, digamos que ha ratificado todo lo expuesto anteriormente. De «muy suave» —en este sentido— lo ha calificado ALONSO OLEA (6), y, la verdad, es que con independencia de dos protocolos anejos, uno excluyendo a Gran Bretaña, y otro de compromiso sobre el desarrollo de la Carta Europea de los Derechos Sociales, en Política Social «sólo una cosa es absolutamente terminante, a saber la prohibición de discriminación salarial por razón de sexo» (7). También debemos decir, que todo ello tiene otra lectura, la libertad fiscal y la nueva ciudadanía europea —en suma, la movilidad e interacción de las poblaciones— suponen, digámoslo así, un contagio inevitable y positivo. La duda estriba en qué «enfermedad» triunfará más dentro de los diferentes tipos de concepción de los servicios sociales, y, especialmente, de la financiación de éstos. En suma, Maastricht, en este punto como en otros, y recogiendo la idea de GARCIA DE ENTERRIA, «no es el problema sino el comienzo de la solución» (8).

2. Entre la crisis del Derecho público, la huida a lo privado y el retorno a la sociedad civil

El segundo de los aspectos de este triunvirato crítico, viene determinado por los nuevos planteamientos existentes en el Derecho público y las crecientes fugas (ya casi huidas despavoridas) a lo privado y a la búsqueda de mayor protagonismo de la llamada sociedad civil.

- (4) Así, por ejemplo, en la Revista alemana *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch*, han aparecido en los meses de abril y mayo de este mismo año, diferentes artículos en este sentido (cfr. F. SCHÖSER: «Sozialraum Europa-Soziales Dumping oder soziales Fortschritt?» y W. VAN VELZEN: «Europa ohne Sozialraum-ein gefährlicher Irrweg?»).
- (5) Cfr.: *El régimen jurídico de la Acción Social pública*, IVAP, Bilbao, 1992, pág. 133.
- (6) «La Unión Europea y la política social», en *España y la Unión Europea*, Plaza & Janes, Barcelona, 1993, pág. 65.
- (7) ALONSO OLEA, *idem*.
- (8) Entre otras cosas, como afirmaba este autor, porque «la razón, finalmente (y para algunos también la creencia en la fecundidad de los valores universales por encima de la que pueden ofrecernos las famosas singularidades étnicas o nacionales), nos lleva a Maastricht inexorablemente» (cfr. «Maastricht no es el problema sino el

Renovarse o morir es probablemente la mejor aplicación de lo filosófico-literario que ha hecho el poder, y, en este sentido, modificar las instituciones, y especialmente, la financiación de los servicios sociales, empieza a contemplarse como una de las pocas posibilidades de subsistencia de la idea originaria del Estado Social como aquél que se hace responsable de la «procura existencial», la *Deseinvorsorge* de la que hablara FORSTHOFF. En el fondo, desde el punto de vista que nos ocupa, en el ojo de este huracán está el mantenimiento del Estado del Bienestar (9).

El debate anterior, sin entrar en profundidad en el mismo, nos reconduciría de forma especial a la actual crisis económica, que se manifiesta crudamente en los servicios sociales con una sola frase: la falta de recursos. En otros términos, puesto que de asignación de fondos públicos se trata, terminaríamos en la ecuación costo-eficacia. Ecuación que se resuelve, positivamente, por algunos, como «beneficio social», y negativamente, por otros, como «pólfica de subsidio». En cualquier caso, hay que decir, que la eficacia (10) no es ya un concepto que se conforme o mida de forma exclusiva por aplicación de opciones políticas -aun desde una restrictiva perspectiva, llamésmole, occidental- o de la alternativa de más o menos Estado de Bienestar, porque, sin asumir la totalidad de su discurso, parece históricamente indiscutible la afirmación de I. SOTELO (11), en el sentido de que «los países que han avanzado en la modernidad tienen sociedades y Estados eficaces, ..., existe una correlación muy significativa entre el grado de eficacia de la sociedad y el del Estado».

Pero de vuelta al derecho público y por lo que en estos aspectos acontece, parece que admitida la situación, y por tanto dado el escape de instituciones y actividades hacia la esfera privada, estamos en presencia de una materia en la que la actividad de la Administración tiene que apoyarse cada vez, y especialmente

en los aspectos normativos, en el principialismo (12), la programación (13), y la participación ciudadana (14). A nuestro modo de ver estos tres principios, en el campo que nos ocupa, van a conformar las bases que hagan posible una racional reducción de la intervención administrativa, o al menos, el cambio en la forma y en ciertos contenidos de fondo, de esta intervención.

No obstante, cada vez que se proyecte reducir la función del Estado, habría que examinar detenidamente las posibles consecuencias de dicha acción y su repercusión social, porque la eficacia, también, de esas actuaciones dependerán mucho de la receptividad (15) social que tengan. En cualquier caso, el problema no sólo es de «encaje» social de determinadas soluciones, por más que comporten un beneficio económico. Precisamente desde el derecho público, y aun desde posturas en las que estimamos la necesidad de optimizar con gestión privada actividades tradicionalmente públicas no escondemos que la ejecución de algunas de aquéllas nos dan verdadero pavor, no ya por la eficacia, sino por la posible e incluso presumible falta de garantías.

Y esta parcela garantista de la actuación administrativa no es fácil de rellenar con la primera idea que surge de forma inmediata: el control, porque los mecanismos de control casi nunca son fáciles de estructurar, y lo que es peor, suelen reflejar la misma ineficacia que se denuncia de la actividad que se transfiere a lo privado, lo que nos lleva a compartir la postura de que «no es fácil saber de qué modo proyectar una serie de instituciones para que sean capaces de salvaguardar unos principios generales» (16). En gran medida es muy cierto, lo

- (9) Concepto escasamente discutido hace una década y que encuentra, hoy, posiciones tan críticas como la de BERNALDO DE QUIROS, que manifiesta que el «Welfare State conduce a una sociedad cuyo centro de gravedad se desplaza de abajo a arriba. Es decir, vacía de todo contenido y aleja al individuo de las auténticas comunidades naturales de la sociedad civil como la familia, para dirigirle al centro de una administración estatal, impersonal y elefántica. De esta forma el Estado colectiviza la vida y estataliza al hombre». (Cfr. *Proceso al Estado*, Drac. Barcelona, 1988, pág. 64).
- (10) Aunque aquí no nos estamos refiriendo de forma concreta a la eficacia en su sentido estricto, que duda cabe que desde la perspectiva de la actividad normativa de la Administración, aquélla tiene especial relevancia y particular trascendencia en la normativa relativa al bienestar social. Y nos referimos a la eficacia jurídica, como ha señalado F. BALAGUER, en su doble aspecto: «1) Eficacia de la norma en sentido estricto: cumplimiento y aplicación. 2) Eficacia de la fuente en que se incluye la norma: fuerza pasiva y activa.» (Cfr. *Fuentes del Derecho. I. Principios del Ordenamiento constitucional*. Ed. Tecnos. Madrid, 1991, 122).
- (11) Cfr. «El Estado y los agentes sociales», en *Crisis económica y Estado del Bienestar*,

- (12) «Sólo así el Derecho puede cumplir su función ordenadora y racionalizadora, pues, de lo contrario, podría suceder -y no sería la primera vez en nuestra historia reciente- que cualquier parecido entre el sistema normativo y la dinámica social haya de considerarse pura coincidencia». (Cfr. M. SANCHEZ MORON: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 84).
- (13) Programación que sufre un cambio importante, siendo adecuado aquí la idea de programación relacional, que conecta con el principialismo antes enunciado. Como afirma PAREJO, «la programación teleológica (*Zweckprogrammierung*) se sustituye por que cabría calificar de «programación relacional» (*Relationierungsprogrammierung*), en la que no hay objetivos de perfiles nítidos, sino tan sólo ideas esquemáticas, directrices y líneas de acción, que deben ponderarse entre sí». (Cfr. *Crisis y renovación en el Derecho público*, Cuadernos y Debates, CEC, Madrid, 1991).
- (14) Sobre ésta y su influencia y regulación en el ámbito de los servicios sociales, cfr. mi trabajo «El principio de participación en las Leyes de Servicios Sociales», en *Alternativas*, nº 2, Alicante. En prensa.
- (15) Sobre ésta y su relación con la actuación administrativa, cfr. el Informe de la O.C.D.E.: *La Administración al Servicio del Público*, 2ª edición, MAP, Madrid, 1991.
- (16) Cfr. D. LYONS: *Ethic and the Rule of Law*, Cambridge, 1984, de la traducción española en *Eficacia y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1988, pág. 202.

que afirma JIMENEZ-BLANCO (17), en el sentido de que «el Estado y la sociedad hoy ya no están distanciados: la interacción es la regla general», incluso, diríamos, se confunden Estado y sociedad, cuando el primero no se le identifica exclusivamente con el poder. El problema, bajo nuestro punto de vista es cuando, precisamente, por la intervención sistemática de la Administración pública en la sociedad, la Administración se autoidentifica con el Estado, encontrándonos, entonces, con una falta de diálogo o, al menos, de interlocutor válido con los ciudadanos o los grupos sociales, produciéndose como consecuencia y de forma reivindicativa el retorno a la sociedad civil (18).

3. La crisis, la económica

Por último, la parte más afilada de esta *troika*, que afecta determinante y de forma necesaria a todos los demás y que revolotea entre los entresijos del poder, es la crisis económica. Y cuando hablamos de ella es mejor o incluso más exacto hablar en monosílabo, de la *crisis*. Como señalaba JIMENEZ-BLANCO (19) «es casi un tópico señalar que, a lo largo de los últimos dos siglos, las sucesivas crisis han provocado un incremento del grado de intervención del Estado en la vida económica... cuando estalla una de ellas, el poder público intenta hacerle frente con los instrumentos de que dispone para, vista su ineficacia, ir inventando sobre la marcha otros que sean más adecuados a la situación de las cosas». Ahora no sabemos si con los vientos neoliberales la intervención del Estado va a ser la de el ejercicio de un intervencionismo económico mixto en algunas parcelas de la acción pública, o, sencillamente, el ofrecimiento de empresas públicas al mejor postor para reservarse el Estado, la tutela, el control y el marco y desarrollo normativo de determinadas actividades administrativas.

Lo que es indudable es ese oportunismo del Estado del que se hablaba anteriormente. No es pues casualidad que esto afecte de forma especial a los servicios sociales. Decía MARTIN KNAPP (20) que en las discusiones sobre la planificación y la organización de los servicios de asistencia social, la voz del economista ha guardado un extraño mutismo. Y no es que haya concepto económicos sobre el bienestar (21), sino que las opiniones, en su día, de PARETO

(17) Cfr. *Derecho público del Mercado de Valores*, CEURA, Madrid, 1989, pág. 24.

(18) Acertado título de la obra de PEREZ DIAZ (cfr. *El retorno de la sociedad civil*, IEE, Madrid, 1987).

(19) Cfr. «La legislación sobre reconversión y reindustrialización», REDA, nº 47, Madrid, 1985, pág. 355.

(20) Cfr. *The economics of social care* (Londres, 1984-1988), de la versión española de Esteve Riambau, EUGE, Barcelona, 1990, pág. 12.

(21) Cfr. en este sentido el trabajo de R. MILLAN NAVARRO: «Reflexiones sobre el bienestar social», *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar*

o PIGOU eran válidas como análisis de pasado, porque el concepto de bienestar es tan expansivo y cambiante que, incluso tendiendo a una constante ampliación en sus elementos, como casi todos los conceptos «sociales», puede existir momentos en que su significado quede restringido. Quizás estemos en uno de ellos.

Pues bien, en todo este panorama resulta difícil, por arriesgada e incierta, cualquier opción legislativa determinante de la financiación, y por ello el sistema normativo no debería ser rígido, tanto en negar fórmulas alternativas de financiación o de repercusión de costes como en determinar la exclusividad de aquéllas o la exclusión específica de algunas de ellas. Y expuesta, aunque de forma sinóptica, la situación, o al menos, la visión que tenemos de ella. Entremos a contemplar la legislación de servicios sociales y la regulación particular de estos aspectos en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

II. LA LEGISLACION SOBRE SERVICIOS SOCIALES. EL CASO CONCRETO DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCIA Y EL CONTENIDO DE SU TITULO V

1. Características más destacadas de la legislación autonómica en materia de servicios sociales

Con cierta parsimonia, por no decir que lentamente, y con la aprobación de los Estatutos de Autonomía van a ir apareciendo las diferentes leyes autonómicas de Servicios Sociales. Y, decimos que de forma pausada, porque el proceso se inicia formalmente en 1982 con la aprobación de la Ley vasca y se cierra con la Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social (22). Algunos años antes -en 1988- se había creado el Ministerio de Asuntos Sociales, con lo que el marco legislativo e institucional, tanto autonómico como estatal, es tan reciente que queda completo en la década de los noventa.

(22) Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía; Aragón: Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social; Asturias: Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales; Baleares: Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social; Canarias: Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social; Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Castilla-León: Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales; Cataluña: Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales; Extremadura: Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales; Galicia: Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales; Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Madrid: Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales; Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia; Navarra: Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales; País Vasco: Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales.

Como afirma BELTRAN AGUIRRE (23) las Leyes de Acción Social y Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas cumplen perfectamente el papel de cabeceras del grupo normativo. Y aunque estas efigies normativas, como veremos, no han sido esculpidas con demasiado esmero ni técnica depurada, no es fácil romper el fuego y diseñar un sistema público nuevo con escasos antecedentes internos y en el que casi todas las materias «sociales» tienen cabida y referencia, por esto que no sería arriesgado afirmar que la mayor virtud de estas Leyes de Servicios Sociales es su propia existencia y lo que suponen como pilares y puentes para el desarrollo normativo en la materia.

Y expuesto lo anterior, hay que decir que las leyes son continuas «exposiciones de motivos», incluso diríamos, de intenciones, y de intenciones programáticas. Como manifestamos recientemente, se peca de un excesivo principialismo (24), acompañado -todo hay que decirlo- de falta de rigor terminológica, por un uso abusivo de expresiones vacías o de conceptos jurídicos indeterminados.

Estas características predeterminan el escaso articulado con contenido sustantivo, lo que conlleva, asimismo, la inexistencia de procedimientos concretos para la obtención de beneficios o prestaciones, o la propia exigencia de éstos.

Dentro de estos aspectos críticos, también podríamos señalar otras notas diferenciadoras, como la marcada politización de los textos normativos, el utópico universalismo formalmente declarado sobre destinatarios y prestaciones, la ausencia detallada de estructura jerárquica y mecanismos de colaboración en la incipiente organización administrativa propia que se crea y las relaciones de ésta con otros órganos y Entes o con otras Administraciones.

Por último, por lo que respecta a la financiación, y aunque toda generalización es naturalmente perversa, diremos que existe una ausencia de un sistema de financiación estable y comprometido con la propia Administración. Dándose, en algunos casos, subvenciones y ayudas sin definición ni diferenciación y con frecuencia excesivamente condicionadas.

2. Una breve introducción a la Ley andaluza

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA) fue aprobada en 1988, es decir aproximadamente a mitad del período de consolidación al que nos referimos antes, y sigue el esquema y estructura que de forma mayoritaria se reproduce en

(23) Cfr. *El régimen jurídico de la acción...*, op. cit., pág. 131.

(24) No ya porque existe un enunciado numerado y reiterado -en todas las diferentes Leyes autonómicas- de principios generales inspiradores y de aplicación, sino porque el articulado es en sí mismo una referencia constante a principios más que definición y regulación concreta de la diferentes materias. Como principios más reiterados, podemos señalar los del universalismo, igualdad, solidaridad, prevención, participación, planificación... (cfr. una lista al respecto y la diferente regulación en C. ALEMAN v R. BARRANCO: *Legislación básica sobre Servicios*

el resto de la legislación autonómica en materia de asistencia y servicios sociales. En este sentido se trata de un ley no muy extensa (25), con amplias miras programáticas y con una división que responde a los apartados que, más o menos, de forma repetida se dan en la mayoría de sus homónimas en las diferentes Comunidades Autónomas.

Comienza la LSSA con una Exposición de Motivos, para continuar, en el Título I, en el ámbito de las definiciones, principios y toma de posición en cuanto al modelo escogido («El Sistema Público de Servicios Sociales»), con posterioridad se señalan los tipos de servicios, contenido y equipamientos («Título II: Acción protectora y estructuración del Sistema Público de Servicios Sociales»), y las competencias y reparto de éstas entre los diferentes entes y órganos («Título III: De las competencias»). El Título IV se ocupa de las formas de gestión y participación de los usuarios, de otras Administraciones, Instituciones y del Voluntariado social, entrando, al fin, el Título V en las formas de financiación. La LSSA, por último, termina con un Título dedicada a las Infracciones y Sanciones, y las correspondientes Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

La LSSA va a simbolizar el «pasó a una expansión sin precedentes en los servicios sociales disponibles en la sociedad andaluza y se nos presenta además como instrumento corrector de los defectos de los equipamientos hasta entonces implantados» (26). El objetivo de la Ley viene establecido en su artículo primero que va a declarar de forma palmaria que no es otro que el de garantizar y regular en la Comunidad Autónoma «un sistema público de Servicios Sociales, que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstos se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que producen su marginación» (27).

3. El contenido del Título V de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía y la financiación

El Título V de la LSSA responde específicamente al enunciado que nos ocupa puesto que la denominación escueta es la de «Financiación». Se compone de dos

- (25) Con 33 artículos, ocupa un tramo intermedio en extensión, junto con la mayoría de leyes autonómicas de servicios sociales, salvando casos aislados como los de Murcia (93 artículos), Galicia (79 artículos), o, en el otro extremo, Navarra (14 artículos).
- (26) Cfr. ALEMAN: *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*, Impredisur, Granada, 1991, pág. 232.
- (27) El desarrollo de este objetivo se va a concretar a través de los Servicios Sociales comunitarios (vehículo para conseguir unas mejores condiciones de vida de los individuos y la comunidad, mediante una acción integrada y polivalente)...

cortos capítulos, de dos artículos cada uno de ellos. El primer capítulo está dedicado a lo que se denomina financiación pública, tanto desde el aspecto directo -art. 27 (28)- relativo a la financiación por la Administración autonómica, como el de la colaboración -art. 28 (29)-, que tiene especial incidencia en establecer una serie de ventajas y/o preferencias en la transferencia de fondos a las Corporaciones locales que cumplan con determinadas prescripciones. Una política de subvenciones condicionada que en algunos aspectos sería, al menos, discutible.

Hay que decir que las referencias a la financiación son escasas y sólo se encuentran referencias causales en otros artículos de la LSSA (30), que, por otra parte, parece igualar financiación a provisión de fondos externos o ayudas económicas a entidades no integradas dentro de la Administración autonómica o local, excluyendo la financiación privada como fórmula de aplicación, aunque fuera de forma subsidiaria y parcial.

Probablemente si la Ley andaluza de Servicios Sociales se hubiese redactado en estos momentos y dada la crisis económica en la que estamos inmersos, el Título V o no existiría -es decir se evitaría un compromiso fehaciente con la financiación-, probablemente, su extensión ocuparía una parcela superior que la actual, con solo dos artículos al respecto. Por otra parte, tampoco podemos decir que haya, pese a las enfáticas declaraciones de los políticos, una excesiva preocupación por el estudio serio y la planificación de la financiación de los

(28) Art. 27 LSSA: «La Junta de Andalucía consignará anualmente en sus Presupuestos los créditos necesarios para hacer frente a los gastos que se deriven del ejercicio de sus propias competencias, los que resulten de la contribución financiera a los programas y servicios gestionados por las Corporaciones locales, así como los que sean precisos para colaborar con la iniciativa social, de conformidad con las directrices marcadas por el Plan Regional de Servicios Sociales y en el marco de las previsiones de la presente Ley.»

(29) Art. 28 LSSA: «1. La Junta de Andalucía transferirá a las Corporaciones locales los medios necesarios para la gestión de aquellas competencias que le fueran delegadas o asignadas en materia de Servicios Sociales.

2. Las Corporaciones Locales que establezcan en sus Presupuestos consignaciones para la financiación de Servicios Sociales que sean contempladas en el Plan Regional de Servicios Sociales, exceptuándose las aportaciones que reciban de otras Administraciones Públicas, tendrán preferencia para la celebración de convenios de cooperación y financiación por parte de la Administración Autonómica.

De igual preferencia gozarán aquellos Ayuntamientos que, en la implantación de Servicios Sociales que conlleven la construcción de un edificio orientado, en todo o en parte, a satisfacer necesidades sociales de la población del municipio donde se establezcan, colaboren como mínimo con la aportación del solar o de medios sustitutorios, salvo en aquellos casos en que, por la Consejería de Salud y Servicios Sociales, atendiendo a criterios de necesidad social o de disponibilidad de recursos, se le exonere de dicha obligación.»

(30) Así el apartado a) del artículo 8 LSSA, señala que «la promoción y el desarrollo pleno de la iniciativa social en las comunidades, potenciando las vías de participación para

servicios sociales. Sirva, en este sentido, de botón de muestra que este pariente pobre de la Administración, ya no tanto en Presupuestos -y que, probablemente, dada las crisis actual, lo será más-, no viene reflejado en el Acuerdo para el Desarrollo Económico y Social de Andalucía (31).

El tema de la financiación es de extrema importancia en estos momentos. Es claro que el grado de desarrollo, también social, al que se ha llegado no es fácilmente renunciable y en lo que respecta a las prestaciones sociales -que no supongan subsidios generalizados- habrá que encontrar nuevas vías de financiación o alternativas a la actividad pública en este sentido. Y si parece que las entidades locales, cada vez más, han adquirido protagonismo y se muestran como el cauce territorial más adecuado para la prestación, no parece menos evidente que la situación económica de estos y el nivel de endeudamiento (32) no permiten muchas esperanzas en este sentido.

En Gran Bretaña u otros Estados europeos, donde el sistema público de servicios sociales existe desde hace muchos años y con un mayor desarrollo que en nuestro país, la reducción del gasto y la creencia en los mercados han significado la sustitución progresiva, especialmente, de la iniciativa municipal, en la prestación de servicios personales por la iniciativa y fondos privados (33). También es cierto que su generalización como receta universal podría tener consecuencias dramáticas para grandes sectores de la población (34), y, añadiríamos, un coste elevado de la paz social que repercutiría que duda cabe en la propia economía y, a su vez, en la carencia de excedentes y por tanto de recursos públicos. Pero el camino, al menos en un amplio espectro de prestaciones, va indudable e indefectiblemente por un proceso de asunción social -nos referimos a comunidades y grupos sociales no al Estado o cualesquiera Administraciones- de costes y de privatización gradual.

TORRENT ha distinguido a efectos de financiación entre organismos y empresas públicas y organismos y empresas privadas. Entre los primeros, la financiación sólo podría ser pública, aunque cabe que el cliente aporte una parte del coste; y entre los segundos, tendríamos financiación pública, mixta y privada (bien porque el cliente paga directamente los servicios, bien mediante donación) (35).

(31) Este Acuerdo fue firmado por la Junta de Andalucía, CEA, UGT y CCOO, el día 17 de mayo de 1993.

(32) Téngase en cuenta que el nivel de endeudamiento de algunos municipios españoles está tomando unas proporciones desmesuradas, llegándose en algunos casos a cifras que sobrepasan el 40% de su Presupuesto (cfr. en este sentido el apartado relativo a la capacidad económica de los municipios en el capítulo IV de mi obra *Creación y segregación de municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 175 y ss.).

(33) Cfr. en este sentido VILLAR ROJAS: *Privatización de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 137.

(34) Cfr. M. LAPARRA: «Privatización y servicios sociales. El caso de Navarra», *RTS*, nº 115, Barcelona, 1989, pág. 64.

Siendo el anterior un esquema descriptivo y válido para resumir la situación actual, el Estado del post-Bienestar tendrá que encontrar soluciones nuevas, y como diría MOIX, del entramado del futuro emergerán nuevas formas de acción social, que caerán, en buena medida, fuera de la estructura del Estado y exigirán, por ello, nuevos canales de actuación (36), y, añadiríamos nuevas vías de financiación (37).

III. LA PARTICIPACION DE LOS USUARIOS EN LOS GASTOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

1. La «participación» en los gastos: un recurso a la necesidad anunciada y una garantía para determinadas actuaciones

Como hemos comprobado en el epígrafe anterior, el artículo 30 LSSA se le denomina «De la participación de los usuarios en los gastos de los servicios». Hay que decir, en primer lugar que la referencia a la participación (38) es una forma bondadosa de referirse al pago, a la contribución u a otros términos más tajantes. Tradicionalmente el análisis de la participación se ha presentado desde el punto de vista de intervenir activamente en las decisiones, en los procesos y procedimientos, y que es menos frecuente que cuando se reclamen vías de participación

Públic-Privat i Bienestar Social, Documents de Serveis Socials, INTRESS, Barcelona, 1991, pág. 161.

(36) Cfr. M. MOIX: *Bienestar Social*, Madrid, 1986, 341.

(37) Fórmulas de participación de los trabajadores y/o profesionales de los servicios sociales, de los usuarios, del desempeño, en definitiva, por los particulares de actividades que la Administración realiza, no están lejanas e incluso la posibilidad de que parte de los servicios sociales se realicen mediante entidades societarias. En este sentido existen ya propuestas interesantes como la de MARTIN MATEO (cfr. «Los servicios locales. Especial referencia a la prestación bajo fórmulas societarias», *REALA*, nº 255-256, págs. 457-481, Madrid, 1992).

(38) La participación es un concepto reiterado en la normativa de servicios sociales y sin duda alguna uno de los principios que han marcado el proceso de institucionalización de aquéllos.

En la LSSA se alude a la participación en la Exposición de Motivos, y se reitera en el artículo 2º que la participación es uno de los principios generales en los que se inspira el sistema de servicios sociales andaluz. Sin embargo, en este artículo ya aparece una concreción mayor y, junto al desglose de otra serie de principios (responsabilidad pública, solidaridad, universalidad, prevención, globalidad, normalización, prevención, integración...), se señala (apartado 4º) que la participación se llevará a cabo «mediante la intervención de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los servicios sociales», existiendo, especialmente cuando se regulan los órganos de gestión y participación (Conse-

se haga desde el punto de vista de sufrir el coste de los servicios. Sin embargo, es cierto que estamos ante un tipo de participación. Una participación impuesta y soportada, donde, obviamente, existe un mínimo o nulo grado de determinación del participante. Participación, en suma, que se le puede llamar pasiva, aunque sea solo para distinguirla de los otros tipos tradicionales de participación.

Por otra parte hay que tener en cuenta que tanto la financiación, incluso la terminología de participación, de los usuarios en los gastos de los servicios sociales no es una novedad de la Leyes autonómicas de servicios sociales. Ya la Orden Ministerial de 26 de febrero de 1971, relativa al Plan Nacional de Asistencia a los ancianos, establecía en su artículo 5º la participación de los beneficiarios en el costo del servicio según «la proporción que en cada caso se determine, de acuerdo con la situación económica y posibilidades de los mismo». Participación que estaba referida a la ayuda domiciliaria, pero que la el Tribunal Supremo entendió extensible a otros supuesto (39).

Ahora bien, al plantear el tema de la financiación de los usuarios de los servicios sociales, debemos especificar que difícilmente cabe aquélla para soportar el mantenimiento de los servicios sociales comunitarios (40), y es más adecuada a los llamados servicios sociales especializados o sectoriales (41).

(39) «Si bien el ingreso en las residencias de pensionistas es totalmente libre y voluntario, una vez conseguido, se establece una relación bilateral entre las partes mediante la cual una abona un precio y la otra suministra los servicios privativos de su actividad asistencial sometiendo el pensionista a la normativa por la que se regula su funcionamiento, y entre ella, a la OM Trabajo 26 febrero 1971 (Plan Nacional de Asistencia a los ancianos), cuyo artículo 5 ya previene una participación de los beneficiarios en el costo del servicio según «la proporción que en cada caso se determine, de acuerdo con la situación económica y posibilidades de los mismos», participación que, aunque referida a la ayuda domiciliaria, es extensible a otras modalidades que integran la acción protectora de este servicio social, por cuanto no supone sino la recepción del principio de solidaridad coactiva en función de compensación de los que más tienen a aquellos que carecen de los medios económicos suficientes para sufragar las prestaciones, y elimina toda idea de lucro mercantil» (STC 20-XI-1986, Sala 6ª, ref. Azd. 1986, 6.484).

(40) Si observamos las áreas de actuación reservadas en el artículo 6 LSSA a los Servicios Sociales Comunitarios, veremos que su actividad va enfocada, de forma especial a la promoción, planificación, coordinación, asesoramiento e información. Así el artículo citado va a establecer, entre otras, la atención y promoción del bienestar de la familia y de las unidades de convivencia alternativa, la atención y promoción del bienestar de la infancia, adolescencia y juventud, de la vejez, de las personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales; la prevención de todo tipo de drogodependencias, etc.

(41) Los Servicios Sociales Especializados, como los denomina el artículo 11 LSSA, van dirigidos, en primer lugar, a la familia, infancia, adolescencia, juventud; en segundo lugar, a la tercera edad; en tercer lugar, a los toxicómanos; en quinto lugar, a las

Sin embargo y como es lógico existen excepciones, sobre las que, además, se han dado y se dan, tanto aplicación directa, como el desarrollo de algunas experiencias de financiación, como es la que, precisamente acabamos de referirnos en cuanto a la Ayuda a Domicilio (42).

2. La excepcionalidad del sistema y su determinación reglamentaria

Como ya hemos tenido oportunidad de comprobar, el artículo 30 LSSA lo que viene a establecer, en definitiva, es la posibilidad de compartir o soportar los gastos ocasionados por las prestaciones sociales de los usuarios. Ahora bien, ¿en qué casos procede esta posibilidad? El apartado primero del artículo 30 LSSA señala que «en los casos y con los criterios que reglamentariamente se fijen, podrá establecerse la participación de los usuarios en la financiación de determinados servicios».

Lo primero que se observa en este apartado del artículo 30 es el carácter de excepcionalidad de este supuesto («en los casos...»), que se remacha posteriormente («determinados servicios...»), y que en definitiva supone que en ningún momento cabe su generalización.

En segundo lugar, existe una remisión reglamentaria, no ya sólo para estimar qué, o cuándo, sino, incluso, cómo podrá establecerse esta forma de participación de los usuarios en los gastos que se producen por la prestación de determinados servicios. Hemos de decir que nos parece una potestad gubernamental excesiva y no fundamentada. Una cosa es que sea el Gobierno autonómico quien determine las fórmulas o, incluso, la participación concreta de un grupo de usuarios ya establecido previamente, y otra muy distinta es que quede sujeto a diferentes y cambiantes políticas coyunturales los servicios o prestaciones que puedan ser objeto de contribución por parte de los usuarios. O al menos, debería existir un marco normativo más detallado donde el Ejecutivo no tuviera unas prerrogativas tan desorbitantes.

Un tercer aspecto cabe, por último, destacar en este primer apartado del artículo 30 LSSA y no es otro que la aparente contradicción entre el enunciado del artículo «De la participación de los usuarios en los gastos de los servicios», y la referencia *in fine* del párrafo primero a la financiación, concepto diferente y mucho más amplio que el de gasto. Como veremos éste es el concluyente puesto que los apartados 2º y 3º de este artículo, que ahora comentaremos, imponen una

delincuencia y la reinserción de los ex-reclusos», y a otros «colectivos sociales que requieran una intervención social especializada». Y dado que estos se van a desarrollar a través de los equipamientos previstos en el artículo 12 LSSA, es decir, los propios Centros de Servicios Sociales, Centros de Día, Centros de Acogida, Residencias, Centros Ocupacionales, de rehabilitación social, etc.; será precisamente

serie de limitaciones que hacen que la interpretación del vocablo «financiación» sólo pueda entenderse desde el punto de vista de parte del costo del servicio.

3. Condicionantes en su aplicación

El artículo 30 establece con buen criterio dos restricciones a este principio, por de más evidentes y necesarias. Así el apartado segundo de este precepto señala que en «los servicios públicos y en los privados subvencionados, las aportaciones de los usuarios no podrán ser superiores al coste real del servicio o, en su caso, a la diferencia entre la subvención y dicho coste real». Sin embargo, esta declaración que pudiera parecer absolutamente diáfana y lógica, quiebra desde el punto de vista de que es difícil, salvo en los casos de subvenciones concretas y divisibles en función de prestaciones determinadas e individualizadas, cuantificar la parte de subvención que pudiera aplicarse a un servicio concreto, su coste real (entre otras cosas porque no todos los servicios tienen un contenido económico concreto), y efectuar la operación matemática para que pague el usuario ese resto.

Para evitar lo anterior, salvo en los casos concretos aludidos, haría falta establecer un catálogo de prestaciones objeto de posible contribución económica -total o parcial- por parte del usuario, y que además ello se hiciera con rango normativo suficiente para garantizar arbitrariedades e inevitables discriminaciones con diferentes usuarios de los distintos entes territoriales o entidades privadas prestadoras de Servicios Sociales en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

4. Universalidad de la prestación y distribución de las cargas

Por su parte el apartado tercero, va a realizar un compromiso tajante con los, en definitiva, fundamentales -que no únicos- destinatarios de la prestación social. Así establece que «ningún titular de derecho que carezca de recursos económicos

(42) El artículo 10 LSSA va a especificar los servicios concretos a prestar por los Servicios Sociales Comunitarios, que se dividen en los de información, valoración, orientación y asesoramiento al ciudadano; los de cooperación social, los de ayuda a domicilio; los de convivencia y reinserción social, y otros que la dinámica social exija. Pues bien, sólo parecen objeto de esta participación en los gastos por parte de los usuarios, los de ayuda a domicilio, dirigidos a la prestación de una serie de atenciones de carácter doméstico, social y de apoyo personal a individuos o familias, facilitándoles la autonomía en su medio habitual; y, en cierta manera, los de convivencia y reinserción social, en la medida que tienen como función «la búsqueda de alternativas al internamiento en instituciones de las personas que se encuentran en especiales condiciones de marginación, procurando la incorporación de todas las

(43) quedará excluido de la prestación del servicio». Aquí, al contrario que en el caso anterior, escasas críticas se pueden argumentar, sólo que quizá pudiera haber sido interesante la incorporación del principio de subsidiariedad, de aplicación bastante extendida en diferentes países europeos (44), y que en una interpretación amplia, podría, incluso, llevar como consecuencia, dentro del supuesto que analizamos, a la distinción entre aquellos usuarios que careciendo de recursos en un momento determinado puedan obtenerlos por sus propios medios, o de otros -caso de los familiares- económicamente capaces de asumir el costo de los servicios que sin ser -obviamente- negados han sido prestados, de aquellos otros usuarios que no sólo carecen de medios sino que, además, no pueden asumir, ni ellos ni terceros especialmente cualificados, el coste del servicio o de parte del servicio prestado.

2.

TEMAS PARA EL DEBATE

- (43) Una interpretación sistemática de la propia LSSA, nos llevaría a entender que se puede trasladar a este lugar los conceptos de *personas en situación de extrema necesidad probada* o aquellas que no pueden atender a sus *necesidades básicas de subsistencia*, que utiliza el artículo 14 LSSA de cara a la concesión de prestaciones económicas.
- (44) Como recoge VILLAR ROJAS, *op. cit.*, pág. 137, citando a BUTCHER *et alii* (*Local Government and Thatcherism*, Routledge, Londres/Nueva York, 1990, págs. 86-87), con la aplicación de este principio en el mundo anglosajón, no supone que los servicios sociales (a los municipales se refiere en concreto) vayan a desaparecer, sino que «se ha intentado reconducir su actividad para que, en lugar de prestar un servicio universal, asuma la función de dirección y planificación de la iniciativa privada...»