

UNIVERSIDAD DE OVIEDO
Master en Protección Jurídica de las Personas y los
Grupos Vulnerables

TRABAJO FIN DE MÁSTER:

***“Marco legal de los servicios sociales en el
Principado de Asturias”***

Alumna:
Nuria Villar García

Tutor:
Diego Álvarez Alonso

Julio 2013

ÍNDICE

<i>CAPÍTULO I: Los servicios sociales autonómicos en el marco de la Constitución Española</i>	3
1. Estado social y servicios sociales en la Constitución.	3
2. El “difuso” fundamento constitucional de los servicios sociales en los “principios rectores de la política social y económica”.	7
3. Los servicios sociales en el estado autonómico: el marco constitucional de distribución de competencias en materia de servicios sociales.	11
4. La asunción de competencias sobre servicios sociales por las entidades locales en el marco de la Constitución.	14
<i>CAPÍTULO II. El marco normativo de los servicios sociales en el Principado de Asturias</i>	17
1. Los servicios sociales en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.	17
2. La normativa de transferencia de competencias, funciones y servicios en materia de servicios sociales como punto de partida.	19
3. Un breve recorrido histórico: de la primera legislación autonómica al actual marco normativo.	22
4. El marco legal consolidado a partir de la Ley 1/2003, de 24 de febrero.	25
<i>CAPÍTULO III. Ordenación general del sistema público de servicios sociales asturiano</i>	28
1. Funciones y principios del sistema público de servicios sociales.	28
2. Ordenación funcional: servicios sociales generales y servicios especializados.	31
3. Ordenación territorial.	34
4. El mapa asturiano de servicios sociales.	36
<i>CAPÍTULO IV. Personas beneficiarias y prestaciones.</i>	42
1. El derecho de acceso a los servicios y sus titulares.	42
2. Estatuto de derechos y deberes de los usuarios.	44
3. Las prestaciones del sistema público asturiano de servicios sociales.	46
4. Normativa específica sobre determinadas prestaciones.	48
<i>CAPÍTULO V. Organización, participación e iniciativa social</i>	55
1. Organización administrativa.	55
2. Centros y servicios públicos y entidades privadas colaboradoras.	59
3. Participación ciudadana: el Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias y los consejos locales y sectoriales.	61
4. Voluntariado e iniciativa social.	65
<i>CONCLUSIONES</i>	67
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	68

CAPÍTULO I: Los servicios sociales autonómicos en el marco de la Constitución Española

1. Estado social y servicios sociales en la Constitución.

El desarrollo de los servicios sociales en España durante los últimos decenios se enmarca indudablemente dentro del modelo de ordenación política y social instaurado por la Constitución de 1978, cuyo artículo primero establece que “España se constituye en un estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Con ello, nuestra carta magna se inscribe en la tradición constitucional del estado social, siguiendo referentes como, sobre todo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, cuyo artículo 20 proclama un “Estado federal, democrático y social”, y que en su art. 28 impone asimismo a los estados federados la necesaria armonía de su orden constitucional propio con los principios del “Estado de derecho republicano, democrático y social”; o también la Constitución italiana de 1947, que reclama al máximo nivel el cumplimiento de deberes “de solidaridad política, económica y social” (art. 2) y se prodiga en la proclamación de principios, derechos y mandatos a los poderes públicos de contenido eminentemente social (especialmente, Tit. II y III)¹.

En sintonía con la cláusula del estado social, la Constitución Española consagra la actividad intervencionista del estado, encomendando a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 CE)². Además, el sentido de esa

¹ No obstante, los orígenes del constitucionalismo social se remontan, como es sabido, a la Constitución alemana de Weimar de 1919 y, antes incluso, a la Constitución mexicana de Querétaro de 1917. DE BUEN, N., “El artículo 123 de la Constitución mexicana y sus reformas”, en AAVV (MONTROYA MELGAR, A., Coord.), *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 254 y ss.; MONTROYA MELGAR, A., “El trabajo en la Constitución (La experiencia española en el marco iberoamericano)”, en AAVV (MONTROYA MELGAR, A., Coord.), *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 465 y ss.; PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed., Tecnos, 2005, pp. 124 y 229 y ss.

² Redacción inspirada a su vez en el art. 3 de la Constitución italiana: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei

actuación estatal adquiere un grado más de concreción a través del catálogo de derechos y principios sociales contenidos en diversos preceptos a lo largo del Título I del texto constitucional.

A grandes rasgos, cabe deducir de dicho marco constitucional que la actividad intervencionista del estado de conformidad con los postulados del estado social se asienta sobre varios pilares básicos, fundamentalmente la educación y la promoción cultural (arts. 27, 44 y 46 CE), la protección del trabajo y la garantía de un sistema libre y democrático de relaciones laborales (arts. 7, 28, 37, 40.2), la sanidad pública (art. 43 CE), la redistribución de la riqueza (arts. 31 y 40.1 CE) y la protección social. Dentro de este último, a su vez, sobresale la creación y sostenimiento de un sistema público de seguridad social (art. 41 CE), pero en el cabe incluir también la asistencia social y los servicios sociales, que es el campo en el que se encuadra el objeto específico de este estudio, y que ha sido definido tradicionalmente por oposición al anterior.

En efecto, la asistencia social es entendida como una forma de protección social pública externa al sistema de seguridad social³. Al igual que esta última y de modo complementario a ella, constituye un instrumento esencial para garantizar la implantación de la política de bienestar, en el contexto de la actividad intervencionista de los poderes públicos consustancial al modelo del estado social. En este sentido, aunque no hay unanimidad en la doctrina especializada a la hora de definirla, puede afirmarse en todo caso que la asistencia social tiene por objeto la protección de aquellas situaciones de necesidad que, por unas u otras razones, no quedan cubiertas por la seguridad social propiamente dicha⁴.

Dentro de ese concepto amplio y ciertamente algo impreciso de asistencia social tienen cabida distintas formas de atender a situaciones de necesidad que pueden ser también

cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". OLLERO TASARA, A., "Estado social y democrático de Derecho. Algo más que retórica", en AAVV(SEMPERE NAVARRO, A. V., Dir./ MARTÍN JIMÉNEZ, R., Coord.), *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, p. 56.

³ TOLIVAR ALAS, LEOPOLDO, "Asistencia y Servicios Sociales", *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 1995, p. 414.

⁴ GARCÍA MURCIA, J., "Introducción y presentación", en GARCÍA MURCIA, J./ ÁLVAREZ ALONSO, D./ CEINOS SUÁREZ, M. A./ MIRANDA BOTO, J. M/ RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *Legislación Social del Principado de Asturias*, Lex Nova, 2006, p. 41.

muy diversas (pobreza, exclusión social, dependencia por razones de edad o discapacidad, problemas de convivencia, desestructuración familiar, etc.). Pero destacan especialmente la concesión de ayudas o prestaciones económicas de carácter asistencial (externas al sistema de seguridad social) y, sobre todo, la implantación de una variada gama de prestaciones en especie (orientación, apoyo psicológico, establecimientos e instituciones residenciales o de tutela, etc.) a través de la creación y sostenimiento de un sistema de servicios sociales. Dichos servicios sociales pueden definirse como instrumentos de naturaleza o sostenimiento público dirigidos a remediar las necesidades o mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de las más necesitadas desde el punto de vista económico o asistencial. Antiguamente ligados a la seguridad social, estos servicios han ido desvinculándose progresivamente de ella, adquiriendo cada vez mayor entidad autónoma y un mayor grado de especialización⁵.

Sin embargo, tal vez por considerarlos de algún modo implícitos en las referencias a la seguridad social, los servicios sociales tan sólo aparecen expresamente mencionados en una ocasión en el texto constitucional, a propósito de un colectivo muy determinado, las personas mayores. Tal alusión se encuentra en el art. 50 CE, que ordena a los poderes públicos garantizar “suficiencia económica” a los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, así como promover su bienestar social a través de un sistema de servicios sociales que atienda a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Por su parte, la asistencia social sí es citada de modo expreso en la Constitución, aunque únicamente a propósito de la organización territorial del estado, concretamente en el artículo 148.1 CE, donde se aquella se menciona entre las materias sobre las que expresamente se autoriza la asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas. Con ello se prefigura ya en el texto constitucional un reparto competencial en el que si la seguridad social es competencia exclusiva del estado, la asistencia social y los servicios sociales ajenos a aquella son materias objeto de descentralización, preferentemente atribuidas a las comunidades autónomas, como luego se verá con

⁵ GARCÍA MURCIA, J., “Introducción y presentación”, en GARCÍA MURCIA, J./ ÁLVAREZ ALONSO, D./ CEINOS SUÁREZ, M. A./ MIRANDA BOTO, J. M/ RODRÍGUEZ CARDO, I. A, *Legislación Social del Principado de Asturias*, Lex Nova, 2006, p. 43.

mayor detenimiento⁶. Pero, más allá de ello, tampoco se delimita claramente en el citado precepto lo que debe entenderse por asistencia social, ni se ofrece un diseño constitucional preciso al respecto.

Así pues, se hace evidente la ausencia en la Constitución de 1978 de un tratamiento integral explícito y completo de la asistencia social y los servicios sociales más allá de las concretas previsiones que acaban de citarse. En cierto modo, ello contrasta con otros textos de nuestra historia constitucional, que contenían referencias más visibles al tema, si bien lógicamente acordes a la idiosincrasia y al estado de cosas de su tiempo. Así, por ejemplo, la bicentenaria Constitución de Cádiz de 1812, que aborda la beneficencia en su artículo 321, o la Constitución republicana de 1931, que alude en su artículo 43 a la asistencia y protección a diversos colectivos vulnerables⁷.

Ahora bien, lo dicho anteriormente no significa en absoluto que no exista un importante soporte para la asistencia social y los servicios sociales en el marco de la Constitución actualmente vigente. Lo que ocurre es que esta cuestión es objeto de un tratamiento disperso a lo largo de diversos artículos que abordan separadamente la problemática y las necesidades específicas de determinados colectivos e instituciones sociales concretos, fundamentalmente las personas mayores, como ha quedado dicho, y también la familia y la infancia (art. 39 CE), los emigrantes y retornados (art. 42 CE), la juventud (art. 48 CE) y los minusválidos (art. 49). Todas estas referencias constitucionales a grupos concretos contienen compromisos y mandatos que indudablemente tienen conexión con la asistencia social y los servicios sociales, aunque esta es ciertamente implícita en muchos casos⁸. Por esta y por alguna otra razón, como se va a ver, cabe hablar del “difuso” fundamento constitucional de los servicios sociales.

⁶ GARCÍA MURCIA, J., “Introducción y presentación”, en GARCÍA MURCIA, J./ ÁLVAREZ ALONSO, D./ CEINOS SUÁREZ, M. A./ MIRANDA BOTO, J. M/ RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *Legislación Social del Principado de Asturias*, Lex Nova, 2006, pp. 41-44.

⁷ ALEMÁN BRACHO, CARMEN, “Los Servicios Sociales en la Democracia: La Constitución de 1978”, en AAVV, Coord. ALEMÁN BRACHO, CARMEN / FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS, *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 244 y ss.

⁸ DE VICENTE PACHÉS, FERNANDO, “Asistencia Social y Servicios Sociales: régimen de distribución de competencias”, *Tribuna Social*, nº 138, año 2002, pp. 9 y ss.

2. El “difuso” fundamento constitucional de los servicios sociales en los “principios rectores de la política social y económica”.

Los servicios sociales encuentran indudablemente su fundamento último en la propia Constitución, no sólo de modo indirecto o implícito en la cláusula de estado social, sino también en previsiones algo más concretas. No obstante, es cierto que dicho fundamento constitucional es un tanto “difuso”. Ello se debe, de un lado, a la dispersión de las referencias a esta cuestión en una multiplicidad de preceptos a lo largo del texto constitucional, y, de otro lado, a la particular configuración y virtualidad jurídica que por su ubicación sistemática corresponde a la mayoría de tales preceptos.

En cuanto a lo primero, como ha quedado dicho, la Constitución no ofrece un marco de regulación sistemático y homogéneo en torno a los servicios sociales, sino que, por el contrario, el tratamiento de esta materia aparece diseminado en distintos principios de contenido social que se dirigen específicamente a colectivos y situaciones concretas necesitados de la acción protectora del estado desde ángulos y perspectivas diversos. Todos ellos tomados conjuntamente conformarían el fundamento constitucional "múltiple" -o "difuso"- de los servicios sociales, que cabe conectar principalmente con el mandato a los poderes públicos relativo a la protección social y económica de la familia del art. 39 CE, el de promoción de las condiciones para el progreso social y económico y la distribución equitativa de la renta del art. 40.1 CE, el de protección de los emigrantes y retornados del art. 42 CE, el de apoyo a la juventud del art. 48 CE, el de atención a la discapacidad del art. 49 CE, muy especialmente el de protección económica y aseguramiento del bienestar de las personas mayores del art. 50 CE y también, por último, el derecho a la vivienda del art. 47 CE.

Como puede advertirse fácilmente, todos estos preceptos se hallan ubicados sistemáticamente en el Capítulo III del Título I de la Constitución, es decir, el relativo a los "principios rectores de la política social y económica", y es ahí precisamente donde se encuentra la segunda razón que justifica hablar del "difuso" fundamento constitucional de los servicios sociales. En este sentido, como es sabido, el grado de concreción y eficacia jurídica de dichos principios sociales es bien distinto al de los derechos constitucionales reconocidos dentro del Capítulo II del Título I de la Constitución. A estos últimos, sin perjuicio de alguna posible matización, se les atribuye

el carácter de derechos subjetivos plenos y accionables jurisdiccionalmente desde su misma proclamación constitucional⁹. Además, buena parte de ellos, concretamente los de la sección primera (artículos 15 a 29 CE) más el derecho de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE y la objeción de conciencia del art. 30 CE, cuentan con un sistema reforzado de garantía y tutela jurisdiccional ante los jueces y tribunales y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.1 y 2 CE)¹⁰.

En cambio, los principios rectores del Capítulo III se configuran como orientaciones programáticas o mandatos a los poderes públicos, normalmente necesitados de ulterior concreción por el legislador y que no se pueden exigir ante los tribunales sino precisamente en los términos en que establezca esa legislación infraconstitucional de desarrollo, quedando de otro lado al margen de las mencionadas garantías reforzadas¹¹. Así pues, en la medida en que los preceptos constitucionales con los que entroncan los servicios sociales se sitúan en este terreno y participan de las mencionadas características, cabe concluir que esta materia cuenta en efecto con soporte en la carta magna, pero que dicho respaldo se encuentra lejos del máximo nivel de garantía jurisdiccional que aquella prevé, admitiéndose además un amplio margen de maniobra para el legislador en este ámbito, en lo relativo a la configuración concreta de las prestaciones ofertadas a los ciudadanos y la regulación de las pertinentes condiciones y modalidades de acceso y disfrute.

Por lo demás, en cuanto a su específico contenido, es obvio que los preceptos antes mencionados recogen mandatos formulados en su mayoría en términos bastante generales, sin especificar las concretas prestaciones y servicios que han de ofrecerse a los colectivos cuya protección social se encomienda a los poderes públicos, tal vez con la excepción de la más precisa alusión del art. 50 CE a la garantía de pensiones adecuadas para asegurar la suficiencia económica de las personas durante la tercera

⁹ BASTIDA FREIJEDO, F., “Concepto y modelos históricos de los derechos fundamentales”, en AAVV, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, 2004, pp. 30 y ss.; DÍEZ- PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed., Tecnos, 2005, p. 37.

¹⁰ REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “Las garantías de los derechos fundamentales”, en AAVV, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, 2004, pp. 203 y ss.

¹¹ CRUZ VILLALÓN, P., “Derechos fundamentales y legislación”, en AAVV, *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1993, p. 415; BASTIDA FREIJEDO, F., *op. cit.*, p. 41; DÍEZ- PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *op. cit.*, pp. 63 y 66 y ss.

edad. Ello, unido a la especial naturaleza que es propia de los principios rectores de la política social, redonda la configuración del marco constitucional sobre los servicios sociales como un cuadro un tanto impreciso de orientaciones y objetivos que los poderes públicos han de seguir, pero dejando abierto un amplio margen de elección entre diversas opciones de política social a la hora establecer su regulación legal y su articulación administrativa.

En cualquier caso, ese margen de apreciación no es ilimitado, ya que debe enmarcarse no sólo dentro de las líneas trazadas por la Constitución, sino también en las pautas marcadas por el Derecho Internacional. En este sentido los artículos 10.2 y el 96 CE remiten a la aplicación de los preceptos y criterios contemplados en los Tratados y Acuerdos Internacionales, donde se establecen –con diverso grado de concreción– obligaciones asumidas por el estado español en relación con la garantía de diversas prestaciones asistenciales y servicios sociales. Así, entre los textos aprobados en el seno de las Naciones Unidas hay que atender, desde luego, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹² y los pactos internacionales de derechos de Nueva York, en particular el relativo a los derechos económicos, sociales y culturales¹³. Pero hay que tener en cuenta también otros textos más específicos como, por ejemplo, la Convención de derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989, o la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (que entró en vigor el 3 de Mayo del 2008).

En el ámbito del Consejo de Europa, la Carta Social Europea¹⁴ comporta diversos compromisos relacionados con la creación y sostenimiento de servicios sociales, además de un sistema de seguimiento de su cumplimiento. Y, dentro ya de la Unión Europea, la Carta Social Europea de 1961 ratificada por España en 1980 estableció que “Toda persona tiene derecho a beneficiarse de servicios de bienestar social”, lo que supuso una referencia de indudable trascendencia. En cualquier caso, mayor es aún la importancia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁵ recoge no sólo derechos civiles y políticos de sus ciudadanos, sino también otros de carácter

¹² Aprobada el 10 de Diciembre de 1948.

¹³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 16 de Diciembre de 1966.

¹⁴ Aprobada el 18 de Octubre de 1961.

¹⁵ Fue aprobada el 7 de diciembre de 2000, una nueva versión adaptada fue proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo.

económico y social, también llamados derechos “de solidaridad”.

En definitiva, los servicios sociales constituyen un elemento importante en el desarrollo del Estado Social, tal y como se desprende del marco establecido en la Constitución española de 1978 y, muy especialmente, de su interpretación a la luz de los principales tratados y cartas internacionales suscritas y ratificadas por el estado español. Pero también es cierto que los grandes textos a los que se ha hecho referencia aquí se limitan en buena medida a establecer principios y líneas directrices, de modo que la construcción de un sistema adecuado de servicios sociales orientado a la garantía del bienestar de toda la población y, en especial, de los colectivos más necesitados descansa principalmente sobre la acción legislativa y gubernamental que se desarrolle para dar cumplimiento efectivo a aquellos mandatos y derechos sociales.

3. Los servicios sociales en el estado autonómico: el marco constitucional de distribución de competencias en materia de servicios sociales.

El desarrollo de los Servicios Sociales, se produce en el marco de los cambios sociopolíticos de mediados de los años setenta que culminan con la aprobación de la Constitución de 1978, con el impulso de las reivindicaciones sociales de esos años y los primeros de la siguiente década de los 80. España era hasta entonces un país con una estructura política y administrativa centralizada, con sólo dos niveles de gobierno, el central y el local. Por aquel tiempo, algunos ayuntamientos habían sido los primeros en asumir la iniciativa en la materia adaptando sus estructuras mediante la creación de concejalías de servicios sociales o de bienestar social, debido al aumento de las demandas sociales de las poblaciones, que incrementaron desde entonces notablemente su intervención en ese ámbito¹⁶.

Ahora bien, la Constitución de 1978 supuso la entrada en escena de un nuevo actor en la materia que nos ocupa, al optar por un Estado descentralizado en el que las comunidades autónomas habían de desempeñar también un importante papel. El desarrollo constitucional significó, por tanto, además de un impulso a la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas a través del proceso democrático, una revisión de los centros de adopción de decisiones, abriéndose la posibilidad de que en distintas materias fueran las comunidades autónomas las responsables de la prestación de un conjunto de servicios públicos variados e importantes. Estas estaban llamadas a encargarse de la gestión de una parte relevante de las funciones del sector público, asumiendo numerosas competencias de regulación de la vida económica y social.

De ese modo, constituidas las comunidades autónomas y aprobados sus estatutos de autonomía a principios de los ochenta, comenzó un proceso de traspasos de competencias a las mismas en diversos campos, incluido la que constituye el objeto de este estudio. Ciertamente el marco constitucional de distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en esta materia adolece de una indefinición notable, ya que la Constitución no atribuye de modo expreso la potestad legislativa y la

¹⁶ ALEMÁN BRACHO, CARMEN, “Los Servicios Sociales en la Democracia: La Constitución de 1978”, en AAVV, Coord. ALEMÁN BRACHO, CARMEN / FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS, *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 263-270

ejecución de la política de servicios sociales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas¹⁷.

Como los servicios sociales no figuran en la relación de competencias exclusivas del estado contenida en el artículo 149 de la Constitución, no se puede afirmar que se trate de una materia atribuida únicamente al estado. Pero tampoco figuran expresamente en el artículo 148 de la Constitución entre las competencias que explícitamente podían asumir, ya desde un principio, las comunidades autónomas. Así, la ausencia de un título competencial claro y específico en torno a los servicios sociales plantea indudablemente difíciles interrogantes sobre la distribución de las facultades de actuación en este terreno entre las administraciones estatal y autonómica. Para empezar, cabría preguntarse si las comunidades autónomas están realmente legitimadas para asumir competencias a este respecto.

El problema se resuelve mediante dos mecanismos. Los servicios sociales podrán ser competencia de las comunidades autónomas, bien haciendo una interpretación amplia de la referencia contenida en el artículo 148.1.20 de la Constitución a la “asistencia social” que englobe dentro de ella a los servicios sociales, o bien entendiendo que la competencia puede ser asumida de modo expreso por los estatutos de autonomía, en virtud del artículo 149.3 de la Constitución, que permite las autonomías atribuirse competencias en todo aquello que no corresponda de manera exclusiva al Estado.

En este sentido, determinadas Comunidades Autónomas han asumido explícitamente competencias en materia de servicios sociales; otras con independencia de una asunción genérica, recogen en sus estatutos la adquisición de competencias de modo más concreto o específico, mediante referencias a prestaciones y servicios sociales determinados referidos a colectivos particulares como, por ejemplo, la infancia, los emigrantes retornados o la tercera edad.

De otra parte, no debe olvidarse que una parte importante de los servicios sociales se ha

¹⁷DE VICENTE PACHÉS, FERNANDO, “Asistencia Social y Servicios Sociales: régimen de distribución de competencias”, *Tribuna social: Revista de seguridad social y laboral*, nº 138, año 2002, pp. 9 – 29.

ubicado tradicionalmente dentro del sistema de Seguridad Social. En este sentido, hay que tener en cuenta que el estado tiene atribuida por la Constitución la competencia exclusiva en cuanto a la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, si perjuicio de que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de ejecución, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.17 de la Constitución Española. Con arreglo, a este cuadro la totalidad de la Comunidades Autónomas han asumido competencias de gestión y ejecución sobre dichos servicios sociales enmarcados en el ámbito de la Seguridad Social, fundamentalmente en lo relativo a las funciones y servicios antiguamente dependientes del INSERSO, hoy denominado IMSERSO.

En conclusión, a los efectos de este estudio, queda así trazado el marco constitucional de reparto competencial dentro del que las comunidades autónomas, incluido el Principado de Asturias, pueden desarrollar una actividad propia en materia de servicios sociales. Como se ha visto, la materia entronca con distintos títulos de competencia, algunos de atribución en exclusiva y otros que se mueven en la configuración propia de las competencias compartidas. También ha podido apreciarse que algunos de estos títulos habilitan el desarrollo de una legislación autonómica propia de servicios sociales, mientras que otros permiten simplemente la ejecución administrativa, quedando la potestad legislativa reservada al estado. Se trata pues de un terreno de cierta complejidad, en el que se profundizará ya en referencia específica al caso concreto de la comunidad autónoma del Principado de Asturias en el capítulo siguiente.

4. La asunción de competencias sobre servicios sociales por las entidades locales en el marco de la Constitución.

El estado y las comunidades autónomas nos son las únicas administraciones que intervienen en la gestión de los servicios sociales. Como antes dijimos, las corporaciones locales, y muy especialmente los ayuntamientos, también tienen un papel importante en este terreno y, de hecho, la administración municipal fue en cierto modo pionera en el desarrollo de algunos servicios y prestaciones orientados fundamentalmente a los colectivos más vulnerables y a las necesidades sociales más acuciantes. Ahora bien, la aprobación de la Constitución de 1978 obligaba a resituar la actuación de las entidades locales en el nuevo diseño administrativo y territorial que aquella creaba. De hecho, uno de los ámbitos en que mayores efectos ha producido la aprobación de nuestra Constitución es el relativo a la administración local, que dio lugar a numerosas pruebas de la urgencia de definir desde el Estado el alcance de autonomía que se reconoce a las entidades locales¹⁸.

En este sentido, la Constitución española reconoce en su título X la autonomía local. En cuanto a los municipios, el art. 140 CE señala que gozarán de personalidad jurídica plena, y que su gobierno y administración les corresponde a sus respectivos ayuntamientos, formados por alcaldes y concejales. Por su parte, el artículo 141 CE recoge que la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, formada por la agrupación de municipios, y que constituye una división territorial para cumplir las funciones estatales pertinentes, debiendo ser aprobada por las Cortes Generales cualquier alteración que se produzca en los límites provinciales. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán delegados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Además, la Constitución establece que se podrán crear agrupaciones de municipios de las provincias, y en los archipiélagos, las islas tendrán su administración particular en forma de cabildos o consejos. Por último, en cuanto a la financiación y recursos, el artículo 142 CE establece que las haciendas locales deberán disponer de los medios necesarios para llevar a cabo las funciones que la ley les atribuye y se sustentarán de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

¹⁸ Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En cuanto a las competencias atribuidas a las entidades locales, estas no quedan perfectamente determinadas en la Constitución, sino que se efectúa una remisión para que sea la Ley quien las determine. En cierta medida, ello ha supuesto la exposición de las administraciones locales a la abusiva limitación de su capacidad de actuación, en la medida en que sus concretas funciones y su financiación dependen de las líneas legislativas trazadas al respecto por el estado y las comunidades autónomas. La norma básica reguladora del régimen local actualmente vigente, como es sabido, es la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, que constituye el punto inicial de referencia a la hora de fijar las funciones que corresponden a las entidades locales, sin perjuicio de que esta disposición remite en su artículo 2.1 a otras normas del Estado y de las comunidades autónomas en lo relativo a la atribución a los municipios las competencias que procedan.

Entrando ya en la materia concreta que aquí interesa, el artículo 25.2.k de la citada ley establece entre las competencias municipales la de servicios sociales comunitarios, matizada después a través del artículo 26.1.c, que atribuye la obligación de prestación de tales servicios únicamente a los municipios de más de 20.000 habitantes. Además, en el artículo 36 de la Ley de Bases de Régimen Local se atribuyen también a la provincia competencias propias en la prestación de Servicios Sociales, asumiendo un papel protagonista en relación con la garantía de estos en municipios que no alcanzan el umbral de los 20.000 habitantes.

Centrando la atención en el ámbito territorial de Asturias, la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985 y la posterior ley autonómica de servicios sociales del Principado (Ley 5/1987, de 11 de Abril), fueron dando pié, en base a sus contenidos precisos, a la creación de los servicios sociales de la región tal y como se han configurado hasta la actualidad. En este marco, desde 1987, se ha venido impulsando el desarrollo de los servicios sociales comunitarios en todo el territorio del Principado, de manera que desde una casi total inexistencia inicial, en la actualidad puede hablarse de una plena cobertura cuando menos en lo que al acercamiento del trabajo social, y concretamente de las unidades de trabajo social, al conjunto de la población asturiana. Estos servicios se vienen entendiendo desde entonces como el nivel de atención primaria del sistema a través del que se accede al resto de su estructura.

Para el desarrollo efectivo y coordinado de las competencias locales en materia de servicios sociales se ha ido generalizando el recurso a los acuerdos de colaboración entre administraciones, fundamentalmente en la figura denominada “convenio programa”, cuyo fin es garantizar el desarrollo de los servicios sociales comunitarios de titularidad municipal, a través de una fórmula de cooperación y financiación adecuada. En cualquier caso, este desarrollo competencial en materia de servicios sociales, empezó a ser una realidad más consistente a partir de 1988, con el denominado “Plan Concertado de servicios sociales” (de carácter estatal), suscrito entre las distintas administraciones públicas involucradas en el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales, y con especial atención a la adecuada articulación de estas en el ámbito de las corporaciones locales.

El impulso autonómico al desarrollo del nuevo Sistema, se vio reforzado por la suscripción de convenios entre la comunidad autónoma y la administración del estado. Así, mediante convenio entre el Principado de Asturias y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se posibilitó la financiación compartida y el correspondiente apoyo técnico conjunto a las entidades locales en cuanto al desarrollo de los servicios sociales en Asturias. Asimismo, el 20 de febrero de 1990 se firma un convenio con el Ministerio de Asuntos Sociales, que supone un nuevo impulso a la creación de la Red Básica de Centros de Servicios Sociales, estableciendo un reparto de competencias (en la financiación e impulso técnico) entre administración central, autonómica y local.

Así pues, en el marco de la Ley 5/1987, de 11 de Abril, de servicios sociales del Principado de Asturias, el gobierno autonómico abordó el objetivo del desarrollo en el ámbito local de una red básica de atención para el conjunto del territorio que vino a llamarse la Red de centros municipales de Servicios Sociales, para lo cual, respetando la exclusiva competencia municipal sobre ellos, los esfuerzos regionales se centraron en el impulso y apoyo técnico-económico a la creación de dicha estructura. Además, se establecieron líneas de financiación que permitieron a los ayuntamientos la asunción de estas nuevas competencias y se crearon los llamados Centros Comarcales de Servicios Sociales como unidades desconcentradas de seguimiento, coordinación y apoyo técnico al proceso local de desarrollo de los nuevos equipamientos.

CAPÍTULO II. El marco normativo de los servicios sociales en el Principado de Asturias

1. Los servicios sociales en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

La asunción de competencias en materia de servicios sociales por parte de las comunidades autónomas ha permitido a éstas establecer los fundamentos de una política global de servicios sociales en sus territorios respectivos, dando lugar, de acuerdo a la potestad legislativa que les corresponde en el ejercicio de las competencias atribuidas en sus respectivos estatutos, a la promulgación de leyes de servicios sociales. Tras la Constitución de 1978, los servicios sociales han pasado a ser una de las pocas competencias autonómicas verdaderamente exclusivas. Por tanto, cada Comunidad Autónoma ha ido creando y dando forma a un sistema de protección social de carácter complementario y subsidiario a la Seguridad Social, para cubrir las necesidades de los ciudadanos y evitar o disminuir las situaciones de marginación y exclusión social. Así, surge la elaboración de un marco normativo autonómico en el ámbito de los servicios sociales que da lugar a la elaboración de la primera norma legal autonómica. De este modo se ha conseguido llegar a un sistema jurídico en cada comunidad autónoma¹⁹.

En el caso de Asturias, el punto de partida es la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de Diciembre, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en el que, dicha Comunidad Autónoma ha hecho efectivamente uso de la posibilidad abierta en el artículo 148.20 de la Constitución Española de asumir competencias en materia de asistencia social²⁰. Por lo tanto, aprueba el Estatuto de autonomía asumiendo parte de las competencias que le permite el título VIII de la Constitución (art.148), entre dichas competencias, nuestro Estatuto recoge en su artículo 10, la de asistencia social, bienestar social, incluida la de política juvenil, germen de los futuros servicios sociales en Asturias. Además el apartado 2 recoge que le corresponderá al Principado la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución. Por otra parte, existen una serie de competencias

¹⁹ ALEMÁN BRACHO, CARMEN /ALONSO SECO, J.M. “Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales”, *Revista española de derecho del trabajo*, nº 27, 2011, pp. 2 y ss.

²⁰ ALEMÁN BRACHO, CARMEN, “Los servicios sociales en la democracia”, en AAVV, (Coord. FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS/ ALEMÁN BRACHO, CARMEN), *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 263 y ss.

compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Cabe destacar de su artículo 11, el desarrollo legislativo y la ejecución por parte del Principado de Asturias sobre las materias de ordenación farmacéutica y coordinación hospitalaria en general. Del artículo 12, es importante resaltar que le corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado sobre la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, IMSERSO. La transferencia complementaria de competencias del Estado hacia las comunidades autónomas, que se produce en los años posteriores, va estableciendo la determinación de las prestaciones del sistema y los requisitos para el acceso a las mismas por parte de los beneficiarios²¹.

Los órganos autonómicos, en ejercicio de estas competencias, deberán respetar y actuar conforme a unos derechos y principios, recogidos en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía, los cuales velarán por garantizar los derechos y deberes fundamentales de los que residan en el Principado de Asturias, impulsar una política para mejorar las condiciones de vida y laborales, adoptar medidas para fomentar el empleo y la estabilidad económica, facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, social y económica de Asturias y adoptar medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos, para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean efectivas y reales. A partir del Estatuto de Autonomía, se abre la puerta para que la comunidad autónoma cree un marco legislativo propio, que dé lugar a una política general de servicios sociales.

²¹ Artículo 12.4 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

2. La normativa de transferencia de competencias, funciones y servicios en materia de servicios sociales como punto de partida.

Los Reales Decretos que han regulado los servicios sociales, han hecho posible la asunción de competencias, funciones y servicios por parte de las comunidades autónomas²². La primera transferencia en materia de acción social que asume la comunidad autónoma, es la referida a los servicios correspondientes a los Centros y Establecimientos dependientes del Organismo autónomo Instituto Nacional de Asistencia Social y de sus Direcciones Provinciales, los Centros Sociales Asistenciales entonces dependientes de la Dirección General de Acción Social o también las competencias que las Delegaciones Territoriales de Sanidad y Seguridad Social desarrollan, regulada por el Real Decreto 251/1982, de 15 de Enero, sobre transferencias de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a entes preautonómicos en materia de asistencia y servicios sociales.

Las guarderías infantiles laborales también fueron traspasadas a la comunidad autónoma, recogidas en el Real Decreto 538/1984, de 25 de Enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado al Principado de Asturias, en el cual se reflejan las funciones que asume la Comunidad Autónoma, que son las que correspondían entonces al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La función que se reserva al Estado, es la de determinar anualmente la parte proporcional que le corresponda al Principado de Asturias de la partida de los Presupuestos Generales del Estado que vaya destinada a subvencionar guarderías infantiles laborales y, por otra parte, la función en la que han de concurrir la Administración del Estado y la comunidad autónoma es la de transmitir información estadística correspondiente sobre el ejercicio de las funciones transferidas.

²² GARCÍA MURCIA, J., ÁLVAREZ ALONSO, D., CEINOS SUÁREZ, M. A, MIRANDA BOTO, J. M, RODRÍGUEZ CARDO, I. A, “Legislación Social del Principado de Asturias”, Lex Nova, 2006, pp. 123 y ss.

La protección de la mujer, así como los correspondientes servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios se transfirieron en 1985, a través del Real Decreto 1665/1985, de 30 de Abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias. Entre las funciones que asume la Comunidad Autónoma, destacan aquellas que venía realizando la Administración del Estado en materia de protección a la mujer, los servicios del Patronato de Protección a la Mujer, así como los bienes, derechos y obligaciones y el personal y créditos presupuestarios correspondientes.

El Real Decreto 2068/1985, de 9 de Octubre, traspasa las funciones y servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias en materia de protección de menores. Se traspasan las competencias que venía realizando la administración del Estado, entre ellas, las funciones en materia de protección y tutela de los menores, la inspección, vigilancia, promoción, fomento y coordinación de los organismos y servicios de protección de menores. En cuanto al Estado, se reserva ciertas competencias, como son las de los Tribunales Tutelares de Menores, los centros piloto de carácter nacional, la coordinación de los centros de reforma, las estadísticas nacionales y el estudio, investigación, publicaciones nacionales, planes nacionales de formación de educadores, programas experimentales, congresos nacionales, relaciones y programas internacionales. Asimismo, en 1995 se transfieren las competencias en materia de fundaciones benéfico-asistenciales y las materias encomendadas al INSERSO, actual IMSERSO, a través del Real Decreto 849/1995, de 30 de Mayo, sobre traspasos de funciones y servicios de la Seguridad Social al Principado de Asturias. Entre estas funciones cabe destacar las de la Seguridad Social referidas al IMSERSO que asume el Principado de Asturias, como son las funciones correspondientes a los centros, servicios y establecimientos de dicho organismo en el Principado de Asturias, las funciones encomendadas por la legislación vigente a la Dirección Provincial de la expresada Entidad Gestora en el Principado de Asturias, así como las correspondientes a la Dirección Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, el establecimiento, gestión, actualización y rescisión de los conciertos con entidades que presten servicios en el Principado de Asturias y además de la elaboración y ejecución de los planes de inversiones en la materia objeto de este traspaso o la creación, transformación y ampliación dentro de los límites presupuestarios.

En cuanto a las funciones que se reserva el Estado, cabe destacar la normativa básica que garantice los principios de igualdad y solidaridad de forma especial en lo relativo a los objetivos mínimos de la oferta de servicios y a las condiciones de ingreso de beneficiarios en los centros, además de la determinación del baremo a efectos de reconocimiento de las pensiones de invalidez, en su modalidad no contributiva, así como de las asignaciones por hijo minusválido a cargo, y de las situaciones de dependencia y necesidad del concurso de tercera persona. También, cabe mencionar la actualización y constitución permanente de una base de datos de todas las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez que estén en vigor. Por último, cabe citar las funciones en las que han de concurrir la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, como son la supresión de centros mediante acuerdo mutuo, el intercambio de información en materia de servicios sociales de la Seguridad Social o la coordinación entre el Consejo General del Instituto Nacional de Servicios Sociales y el correspondiente de la comunidad autónoma.

Para concluir, el Real Decreto 1293/2005, de 28 de Octubre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina, recoge aquellos servicios que venía realizando el Instituto Social de la Marina en materia de asistencia y servicios sociales, la contratación, gestión, actualización y resolución de los acuerdos con entidades e instituciones que presten servicios en la comunidad autónoma. Las funciones que se reserva el Estado son la asistencia social y promoción del bienestar de los trabajadores del mar transeúntes en puerto, las acciones precisas para la atención y repatriación de tripulaciones en situaciones de abandono, apresamiento, naufragio y otras análogas y las relaciones internacionales vinculadas a estas materias. Entre las funciones en las que han de concurrir la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, que se desarrollarán conjuntamente entre el Instituto Social de la Marina y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, cabe destacar el intercambio de información y asistencia, así como el asesoramiento y cooperación con carácter permanente en materia de asistencia y servicios sociales de los trabajadores de la mar, la elaboración de estudios y proyectos conjuntos, el desarrollo de los programas de informática de proyección estatal y el acceso a la información derivada de ellos.

3. Un breve recorrido histórico: de la primera legislación autonómica al actual marco normativo.

En ejecución de las competencias asumidas en el estatuto y efectivamente transferidas en los términos del apartado anterior, la comunidad autónoma ha venido desarrollando sus responsabilidades en materia de servicios sociales. Como punto significativo de arranque, cabe mencionar, la ley 5/1987 de 11 de abril, de servicios sociales, la cual aportó los tres ejes fundamentales para el desarrollo del que se ha dado en llamar nuevo sistema público de protección social de servicios sociales. El primero de estos ejes, es el reconocimiento del derecho a los servicios sociales de todos los residentes en el territorio de la comunidad autónoma, y por tanto su inscripción en el marco de una política de bienestar social, como sistema de protección social con entidad propia. En segundo lugar, cabe mencionar el reconocimiento de la responsabilidad pública en su desarrollo, mediante la aportación de recursos financieros, técnicos y humanos que permitan la eficacia del proceso. En tercer lugar, el reconocimiento de la posibilidad de la participación de la iniciativa social en la prestación de servicios sociales, así como de la necesidad de su impulso. Dicha ley, se fue sustentada por otras leyes sectoriales y complementarias que fueron dando cuerpo a los servicios sociales del Principado.

Como complemento a esta ley, es importante mencionar, la intervención autonómica en el ámbito de la asistencia social, en primer término con el Decreto 28/1990, de 8 de Marzo, por el que se regulan las ayudas de carácter económico para situaciones de extrema necesidad. Al año siguiente, fue aprobado un marco legal de mayor estabilidad, mediante la Ley del Principado de Asturias 6/1991, de 5 de Abril, de Ingreso Mínimo de Inserción (IMI). Fue necesario establecer el Decreto 158/1991, de 2 de Diciembre, para la aprobación del reglamento general de dicha ley. El IMI, fue considerado como una prestación económica destinada a proporcionar medios de subsistencia y promover actividades de inserción a personas que carezcan de recursos económicos, con la finalidad de facilitar su integración social²³, que dio lugar a una iniciativa positiva en esta materia, que permitió la inclusión sociolaboral de determinados colectivos en riesgo de exclusión a través de acciones formativas y de empleo, y garantizando mínimos

²³ GARCÍA MURCIA, J., “Introducción y presentación”, en AAVV (ÁLVAREZ ALONSO, D., CEINOS SUÁREZ, M. A, MIRANDA BOTO, J. M, RODRIGUEZ CARDO, I. A), *Legislación Social del Principado de Asturias*, Lex Nova, 2006, pp. 40 y ss.

básicos de subsistencia, configurándose como una auténtica renta básica. Estaba formado por tres modalidades diferentes, el IMI laboral (consistente en la realización por parte de los beneficiarios de actividades laborales mediante su contratación por ayuntamientos y otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro), el IMI social (destinado a personas que, por sus peculiares características, no pueden efectuar las actividades laborales, vinculándose su percepción a la realización de actividades de inserción o reinserción social) y el IMI formativo-ocupacional (configurado por la realización de actividades de esa naturaleza no consistentes en contraprestaciones laborales, sino en cierta medida asimiladas a cursos de formación o de capacitación profesional). Entre sus objetivos podía destacar su carácter asistencial y subsidiario, destinado a financiar las condiciones de vida básicas y primordialmente las de carácter alimenticio de sus beneficiarios y además, estaba vinculado a la realización de actividades de reinserción social y profesional por parte de los beneficiarios. En la actualidad, se encuentran derogadas y esta última, sustituida por la Ley 4/2005 de 28 de Octubre, de Salario Social Básico, de la cuál se hablará más adelante.

También fueron aprobadas en esta primera fase otras normas, aún vigentes en la actualidad. Así, en materia de personas mayores podemos destacar la Ley 7/1991, de 5 de Abril, sobre la asistencia y protección al anciano, que tiene por objeto la regulación de los derechos y sistemas de protección aplicables a la población anciana en el Principado de Asturias, de las condiciones básicas a que deben someterse los establecimientos residenciales para ancianos, ubicados en el Principado de Asturias, así como la organización y gestión de los dependientes de la comunidad autónoma. Siguiendo con la misma materia, cabe citar el Decreto 79/1994, de 13 de Octubre, por el que se regula la estructura orgánica y régimen de funcionamiento del organismo autónomo “Establecimientos Residenciales para Anciano de Asturias”.

Otros Decretos aprobados sobre la misma materia son el 26/1997, de 8 de Mayo, por el que se aprueba el reglamento de régimen interno de los hogares-centros de día para personas mayores y el Decreto 10/1998, de 19 de Febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos, que sustituyó al anterior Decreto 82/1992, de 10 de Diciembre. También cabe señalar el Decreto 9/1999, de 25 de Febrero, por el que se regula el régimen electoral para la elección de las juntas de residentes en los establecimientos residenciales para ancianos, el Decreto 17/1999, de

25 de Marzo, por el que se aprueba el estatuto básico de los establecimientos residenciales para ancianos o el Decreto 38/1999, de 8 de Julio, por el que se regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores del Principado de Asturias. Además, cabe destacar el Decreto 29/2000, de 6 de Abril, por el que se regula el régimen jurídico y el sistema de acceso a los centros de día para personas mayores dependientes y el Decreto 42/2000, de 18 de Mayo que se regula la ayuda a domicilio. En cuanto a personas con discapacidad, cabe señalar la Ley 5/1995, de 6 de Abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras para la integración de disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales. En materia de menores cabe destacar la Ley 1/1995, de 27 de Enero, de protección del menor y el Decreto 46/2000, de 1 de Junio, por el que se aprueba el reglamento de acogimiento familiar y de adopción de menores.

Adicionalmente a estas normas, que tratan sobre diferentes colectivos de población, fue surgiendo la necesidad de crear un nuevo marco legislativo para reordenar el sistema de una forma más adecuada a los tiempos y a las necesidades cambiantes. Fue necesario establecer una normativa que regulara la organización y funcionamiento de los servicios y prestaciones, como los Decretos 49/2001, de 26 de Abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de los servicios sociales de la Administración del Principado de Asturias y el Decreto 79/2002, de 13 de Junio, por el que se aprueba el reglamento de autorización, registro, acreditación e inspección de centros de atención de servicios sociales.

Finalmente, los cambios demográficos, las transformaciones económicas y movimientos migratorios, sucedidos en el Principado de Asturias, así como el gran avance de los servicios sociales en los últimos años, han hecho indispensable desarrollar un nuevo marco legal que permita dar respuesta a las nuevas necesidades en materia de asistencia social que van surgiendo y construir un verdadero sistema público de servicios sociales, dando lugar en el año 2003 a la aprobación de la actual ley de servicios sociales 1/2003 de 24 de Febrero.

4. El marco legal consolidado a partir de la Ley 1/2003, de 24 de febrero.

Transcurridos ya algunos años desde la aprobación de la Ley 5/1987, y enfrentados a nuevas realidades y retos en política social, como consecuencia de los cambios sociológicos y económicos y de la consolidación de los derechos sociales como elementos irrenunciables de la ciudadanía, aparece la nueva Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de Febrero, de servicios sociales, con el objeto de llevar a cabo la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales, así como la regulación de la iniciativa privada en esta materia, para la consecución de una mejor calidad de vida y bienestar social²⁴.

Desde la ley de 1987 hasta la actualidad, se han producido cambios sociales que han influido en la política de servicios sociales, dando lugar a nuevas situaciones de necesidad y con ello, a un incremento de la demanda de servicios sociales²⁵. Por un lado, el impacto de los cambios sociodemográficos, que generaron un envejecimiento de la población asturiana y modificaciones en la estructura familiar. De otro, la transformación de la economía asturiana, marcada por el declive de los sectores industriales tradicionales, que dan lugar a un aumento considerable del desempleo. Además hay que añadir a todo ello, las corrientes migratorias, que cada vez inciden en mayor medida en la utilización de los servicios sociales. Estos cambios sociales configuran una nueva situación caracterizada por la elevada demanda de servicios sociales y por la aparición de nuevas necesidades.

Esto dio lugar a la aprobación de una nueva estructura legal presidida por la Ley 1/2003 de servicios sociales, como marco de toda la legislación autonómica de servicios sociales, donde se insertan otras normas más concretas que desarrollan la política autonómica en dicha materia. Dicha ley tiene por objeto, como así se recoge en el artículo 1, la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales, así como la regulación de la iniciativa privada en esta materia, para la consecución de una mejor calidad de vida y bienestar social. Es importante mencionar además, el artículo 2, el cual establece que el sistema público de servicios sociales está integrado por el conjunto de recursos, equipamientos y prestaciones de titularidad

²⁴ Artículo 1 de dicha ley de servicios sociales.

²⁵ Preámbulo Ley 1/2003, de 24 de Febrero, de servicios sociales.

pública. También señala que actuará en coordinación y colaboración con aquellos otros servicios cuyo objetivo sea alcanzar mayores cotas de bienestar social y además tendrá carácter complementario en relación con las prestaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de la Seguridad Social. Dicha ley, está compuesta por nueve títulos. El primero recoge las disposiciones generales (objeto, funciones, titulares y principios), el segundo establece la distribución de competencias. El tercer título agrupa la ordenación del sistema público de servicios sociales, diferenciando entre la ordenación funcional, en el capítulo primero, y la ordenación territorial, en el capítulo segundo. Continúa el cuarto título con las prestaciones del sistema, el quinto con la participación, el cual se divide en tres capítulos (órganos consultivos y de participación, derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales y el voluntariado). El título sexto de dicha ley, recoge la responsabilidad pública e iniciativa social y para concluir, los tres últimos se ocupan de desarrollar la financiación, la inspección y calidad y el régimen sancionador.

La Ley 1/2003, crea un nuevo marco general dentro del que se insertan las restantes normas. De una parte, se encuentra aquellas aprobadas durante la primera ley 5/1987 de servicios sociales, que siguen estando vigentes en la actualidad en tanto no contradigan a la nueva ley de servicios sociales, como así lo establece la disposición derogatoria de la ley 1/2003 de servicios sociales, la cual señala que queda derogada la ley 5/1987, de 11 de Abril, de servicios sociales, y cuantas disposiciones de igual o menor rango contradigan lo dispuesto en dicha ley. De otra parte, aquellas aprobadas durante el periodo de vigencia de esta ley de servicios sociales, como es el Decreto 48/2003, de 5 de Junio, por el que se aprueba el reglamento sobre normas de régimen interior de centros de alojamiento de menores, la Ley 4/2005, de 28 de Octubre, que puso en marcha el “salario social básico”, que sustituye a la anterior prestación económica de subsistencia, IMI o el Decreto 108/2005, de 27 de Octubre, desarrollo de la Ley 1/2003 de servicios sociales, que aprueba el “mapa asturiano de servicios sociales”, el cual fija las atenciones que debe recibir la población de cada municipio, al dictado de una norma autonómica como es el Decreto 108/2005. Con ello se pretende homogeneizar el territorio y evitar un reparto desigual de los servicios.

Finalmente, en el marco de la ley 1/2003 se aprobaron otras leyes de rango menor que en buena medida vienen a desarrollar lo dispuesto en aquella. Así por ejemplo, la

colaboración entre las administraciones implicadas que ordena la ley de servicios sociales, se instrumenta en determinados convenios de colaboración recogidos en determinadas resoluciones, así por ejemplo cabe mencionar, la de 30 de Enero de 2006, de la consejería de la presidencia, por la que se ordena la publicación del protocolo 2005 adicional al convenio de colaboración suscrito el 15 de Diciembre de 1997 entre el Principado de Asturias, a través de la consejería de vivienda y bienestar social, y el ministerio de trabajo y asuntos sociales para la realización de proyectos del plan de acción integral para personas con discapacidad, o la resolución de 3 de Agosto de 2005, de la consejería de la presidencia, por la que se ordena la publicación del convenio específico 2005, que desarrolla el convenio de colaboración suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la consejería de la presidencia, y el ministerio de trabajo y asuntos sociales sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos especialmente a las mujeres.

CAPÍTULO III. Ordenación general del sistema público de servicios sociales asturiano

1. Funciones y principios del sistema público de servicios sociales.

La ley asturiana atribuye al sistema público de Servicios Sociales, en su artículo 3, las funciones de poner en marcha actividades preventivas para promover la autonomía y superar las causas de marginación y de exclusión, llevar a cabo actuaciones que tengan como objetivo prioritario la integración social de las personas y de los grupos, cubrir carencias y satisfacer necesidades en materia de asistencia social, prestar apoyos a personas o grupos en situación de dependencia y favorecer la participación y el pleno y libre desarrollo de las personas y de los grupos. En el desarrollo de dichas funciones, el sistema público de servicios sociales debe guiarse por una serie de principios que son prácticamente iguales en las leyes de servicios sociales de todas las comunidades autónomas²⁶, desarrollando la coordinación que deben tener los poderes públicos en sus actuaciones y las de la iniciativa social y privada, así como la de diversos organismos estatales entre sí o la descentralización de los servicios sociales, desplazados al máximo posible hacia los órganos e instituciones de ámbito territorial más limitado.

Es importante destacar también el principio de prevención, esto es, que los servicios sociales deberán procurar intervenir anticipándose a las causas de marginación y paliar futuras situaciones de riesgo y la normalización de los servicios sociales al facilitar a los ciudadanos el acceso a las instituciones de carácter general, salvo cuando por sus características personales requiera una atención especial. Además, es imprescindible fomentar la participación de los ciudadanos en la planificación y control de los servicios sociales a través de los mecanismos que establece la ley. La universalidad de los servicios sociales, que atenderán a todos los ciudadanos por igual, sin discriminación. Además de la existencia de una responsabilidad pública que tienen las administraciones de atender las necesidades y problemas de los individuos por el mero hecho de ser ciudadanos.

²⁶ALEMÁN BRACHO, CARMEN, “Los servicios sociales en la democracia”, en AAVV, (Coord. FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS/ ALEMÁN BRACHO, CARMEN), *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 263 y ss.

También cabe mencionar la consideración al individuo desde una perspectiva global y llevar a cabo una intervención encaminada a promover la integración de los ciudadanos. Todos estos principios poseen un denominador común, la referencia a un Estado de bienestar en el que todo ciudadano tiene derecho a una cierta calidad de vida.

La Ley asturiana 1/2003 se ajusta bien a ese acervo común al establecer los principios por los que se ha de regir el sistema de servicios sociales del principado, concretamente, en su artículo 5, establece los siguientes principios generales, que se pueden agrupar y explicar por categorías: en primer lugar, podemos mencionar los principios organizativos, entre ellos la responsabilidad pública que tienen los poderes públicos para dotarse de los recursos correspondientes que permiten el funcionamiento eficaz de los servicios sociales, dando prioridad en cualquier caso a la cobertura de las necesidades más urgentes. No obstante, se señala que las administraciones contarán también con la iniciativa privada a efectos subsidiarios de la iniciativa pública, llevando a cabo la promoción y fomento de la participación de las entidades sin ánimo de lucro en el ámbito de la acción social. (Artículo 5.a). De otro lado, cabe señalar la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas implicadas (autonómica y municipal) para garantizar la continuidad de la atención. (Artículo 5.e). Para concluir con este primer grupo de principios, mencionar también el principio de descentralización, atendiendo al principio de proximidad que deben cumplir los servicios sociales, de modo que la gestión se realice desde el nivel más cercano a los ciudadanos. (Artículo 5.d).

En segundo lugar, podemos continuar con los principios de acceso, como el de igualdad, que se traduce en que todos los ciudadanos deben tener derecho a las prestaciones del sistema público de servicios sociales sin discriminación por razones de raza, sexo, orientación sexual, estado civil, edad, discapacidad, ideología o creencia. Además, los poderes públicos deberán adoptar medidas de acción afirmativa y políticas de igualdad de oportunidades y de trato para prevenir y superar las discriminaciones existentes. (Artículo 5.c). De modo complementario al anterior, es el principio de universalidad, el cuál hace referencia al acceso al sistema público de servicios sociales en condiciones de igualdad efectiva, con independencia de las condiciones sociales, económicas y territoriales. (Artículo 5.b).

Otro grupo de principios es el relativo a la gestión, como pueden ser la eficiencia, que consiste en optimizar los recursos para el logro pleno de los objetivos del sistema público de servicios sociales, por lo tanto, se atenderá a criterios de programación y prioridad de los recursos disponibles para aplicarlos a la satisfacción de las necesidades, determinando las actuaciones y servicios que deban ejecutarse. (Artículo 5.g), el principio de participación, que establece la necesidad de crear los cauces necesarios para impulsar la intervención de los ciudadanos en la gestión del sistema público de servicios sociales, así como en la planificación, seguimiento y evaluación de los planes y programas. (Artículo 5.i), o el principio de calidad, ya que el sistema público de servicios sociales establecerá unos criterios de evaluación que garanticen la calidad de las prestaciones. (Artículo 5.j). El último grupo es el relativo a la forma de prestación del servicio a los usuarios, en el que incluiremos los principios de atención personalizada e integral, por lo que el sistema público de servicios sociales deberá centrarse en el bienestar social de las personas usuarias del mismo, realizando la intervención social mediante la evaluación global de sus necesidades y con pleno respecto a su dignidad y a sus derechos. (Artículo 5.f), el principio de prevención, para evitar las causas que originan situaciones de marginación, y el principio de normalización, para facilitar a los ciudadanos la atención a través de instituciones de carácter general salvo cuando por sus características personales requieran una atención específica. (Artículo 5.h).

2. Ordenación funcional: servicios sociales generales y servicios especializados.

Tradicionalmente, se partía de la coexistencia de la beneficencia, la asistencia social y los Servicios Sociales, y una caótica dispersión en materia organizativa, legislativa, administrativa y financiera. Se ha sistematizado una nueva línea de reestructuración, llevar a cabo la integración de los servicios sociales en un sistema único de responsabilidad público, crear un primer nivel de atención de carácter universalista y la descentralización del sistema de servicios sociales mediante la municipalización de su gestión.

A escala general, los servicios sociales son la expresión genérica bajo la cual se concretan todos los servicios que actúan en el campo de las necesidades sociales, se clasifican atendiendo, por un lado, a los grupos o colectivos definidos (familia, infancia, juventud, tercera edad, minusválidos...); por otro lado, atendiendo a las áreas de necesidad social (educación, sanidad, vivienda...), y, por último, atendiendo a su carácter de primera atención y acogida universalista.

La generalidad de las leyes autonómicas de Servicios Sociales, establecen la organización funcional de éstos en dos niveles de actuación. Un primer nivel organizativo de los Servicios Sociales, se denomina nivel primario. Este primer escalón operativo del sistema está recibiendo en España diversas denominaciones, al menos las siguientes: de atención primaria, de base, comunitarios, generales y polivalentes, además, reciben denominaciones diferentes según Comunidades Autónomas. En el ámbito profesional existe una clara comprensión del contenido, sea cual fuere el término utilizado. En cuanto a su organización, debe ser sencilla en su acceso y cómoda para los usuarios para reducir las dificultades de información y facilitarla con mayor proximidad. Además, los servicios sociales primarios facilitan la intervención ambulatoria evitando los internamientos, y además tienen la ventaja de utilizar a la familia y a la propia comunidad como recurso terapéutico. La Atención Primaria es el eje fundamental del sistema público de servicios sociales. Configura el primer nivel de atención a las necesidades sociales a través de los servicios sociales generales, siendo el segundo nivel de atención a la población la aplicación de los servicios sociales especializados²⁷.

²⁷ ALEMÁN BRACHO, CARMEN / ALONSO SECO, JOSÉ. M., “Los Sistemas de Servicios Sociales en las leyes autonómicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 27, 2011, pp. 984 y ss.

Carmen Alemán Bracho, destaca entre las funciones de los servicios sociales generales la de ofrecerse como punto de primer contacto de individuos, familias y comunidades con el sistema total de dichos servicios sociales²⁸. El primer nivel está llamado a cubrir las tareas relativas a prevención, asistencia y rehabilitación que puedan ser desarrolladas mediante técnicas y recursos convencionales.

El segundo nivel organizativo sería los servicios sociales especializados, que son aquellos que dan respuesta a situaciones de gran complejidad y son frecuentemente de carácter sectorial en cuanto a su organización, atendiendo a las características y necesidades especiales y comunes de grupos concretos de población. Además, deben ser utilizados cuando la complejidad de las necesidades que han de ser satisfechas así lo determine tras agotar las posibilidades de atención desde el nivel de atención primaria.

Entrando ya en el diseño específico de la ley asturiana, el artículo 9, hace una distinción entre servicios sociales generales y servicios sociales especializados.

Por un lado están los servicios sociales generales, recogidos en el artículo 10, como aquellos que constituyen el punto de acceso inmediato al sistema público de servicios sociales, el primer nivel de éste y el más próximo a la persona usuaria.

El centro de servicios sociales es la unidad básica de funcionamiento del sistema y estará dotado con un equipo multidisciplinar. Su composición se determinará en función de las características de la zona básica de servicios sociales a través del mapa asturiano de servicios sociales.

En cuanto a las funciones que llevan a cabo los servicios sociales generales y así se recogen en el artículo 11 de la presente ley, destacan la de llevar a cabo actuaciones para evitar situaciones de riesgo de la población, informar, valorar y diagnosticar a los ciudadanos, prestar servicios de ayuda a domicilio, programas de alojamientos alternativos para transeúntes, desarrollar programas de intervención, gestionar prestaciones de emergencia social u otras prestaciones económicas que correspondan, así como la detección de necesidades sociales. Otra función de los Servicios Sociales Generales es asegurar una cobertura total del territorio y de la población. El primer nivel

²⁸ FERNÁNDEZ GARCÍA TOMÁS, “El Sistema Público de Servicios Sociales”, en AAVV, Coord. ALEMÁN BRACHO, CARMEN / FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS, *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 406 y ss.

se estructura por circunscripciones territoriales definidas, de modo que en cada una de ellas se instala la correspondiente oferta de servicios. Las organizaciones deben diseñarse y cambiarse por razones obvias, para facilitar el logro de unos determinados objetivos de producción o servicio, con los menores costes humanos y materiales posibles.

Por otro lado, están los servicios sociales especializados, recogidos en el artículo 12, como aquellos destinados a la atención especializada de colectivos con situaciones de mayor dificultad, que se dirigen a sectores de la población más concretos, que determina las Leyes de Servicios Sociales²⁹. En relación a las competencias que se les atribuye y que, además, se les asignan por ley, como son el diagnóstico y tratamiento, hay que añadir que los servicios sociales especializados son los que complementan las actuaciones de los servicios sociales generales. Por lo tanto, entre sus funciones destacar además la de actuar en situaciones de riesgo o necesidad social, diagnóstico de situaciones de desprotección, medidas destinadas a conseguir la reinserción social o la gestión de dispositivos, programas o prestaciones específicas, todas ellas recogidas en el artículo 13 de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales.

²⁹ FERNÁNDEZ GARCÍA TOMÁS, “El Sistema Público de Servicios Sociales”, en AAVV, Coord. ALEMÁN BRACHO, CARMEN / FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS, *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004, pp. 417 y ss.

3. Ordenación territorial.

La ordenación territorial se recoge en el título primero, capítulo segundo, de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, concretamente en su artículo 14, y posteriormente a través del Decreto 108/2005, que desarrolla el Mapa asturiano de Servicios Sociales. En este sentido, la disposición adicional segunda de dicha ley, preveía la aprobación del mapa asturiano de servicios sociales, a partir de la entrada en vigor de la Ley 1/2003 de servicios sociales. La disposición transitoria primera por su parte, establecía que en tanto se aprobase el mapa asturiano de servicios sociales, la organización administrativa de los servicios sociales sería la establecida en la Ley del Principado de Asturias 5/1987, de 11 de Abril, de servicios sociales. Esta ordenación describe los criterios administrativos, geográficos y de accesibilidad que determinan la articulación territorial que recoge el Decreto 108/2005 del Mapa Asturiano de Servicios Sociales, es decir, ordenan el territorio para distribuir los recursos existentes.

La ordenación territorial permite una responsabilidad de servicios sociales territorializada, facilita las prestaciones de servicios de forma continuada, la planificación y la evaluación de los servicios, permite la descentralización administrativa y de recursos y facilita la participación ciudadana³⁰. La articulación del territorio de Asturias a efectos de la distribución y organización de los servicios sociales, establece una ordenación del mismo a través de unidades territoriales de diferente tamaño y competencias. El sistema público de servicios sociales se organiza territorialmente en áreas, distritos, zonas básicas y zonas especiales, como así se recoge en el artículo 14 de la Ley 1/2003 de servicios sociales. Asturias se organiza en ocho áreas territoriales, cada área agrupa a uno o varios concejos asturianos. Dentro de cada área, se establecerán unos distritos en aquellos concejos de más de 20.000 habitantes. En los concejos de menos de 20.000 habitantes, se crearán las zonas básicas de servicios sociales y aquellos territorios que por sus características geográficas, demográficas y de medios de comunicación no reúnan las condiciones establecidas reglamentariamente para constituir una zona básica tendrán la consideración de zona especial.

³⁰ Mapa asturiano de Servicios Sociales, regulado por el Decreto 108/2005.

Las áreas de servicios sociales son las estructuras territoriales, recogidas en el artículo 15 de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, las cuales se planifican para garantizar la compensación territorial de los servicios sociales, además, se organizarán y distribuirán los centros y programas de los servicios sociales especializados, que además coinciden con las áreas establecidas en el Mapa Sanitario del Principado de Asturias³¹, así como los de apoyo a los servicios sociales generales. Los distritos, recogidos en el artículo 16 de la Ley 1/2003 de servicios sociales, están compuestos por aquellos concejos de más de 20.000 habitantes y el preámbulo del Decreto 108/2005 del Mapa asturiano de servicios sociales diferencia entre los distritos con población superior a 75.000 habitantes y distritos con población inferior a 75.000 habitantes. En ellos se pueden englobar una o varias zonas básicas de distrito que se distinguen de las zonas básicas de servicios sociales en que estas constituyen la unidad primaria de la organización de los servicios sociales y abarcará demarcaciones de entre 3.000 y 20.000 habitantes, que corresponderán a un concejo o a la agrupación de varios. Se recoge en el artículo 17 de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales.

Las zonas especiales, se establecen para territorios que por sus características geográficas, demográficas y de medios de comunicación, no reúnan las condiciones necesarias para constituir una zona básica, como así lo establece el artículo 18 de la presente ley.

³¹ Recogido en el Preámbulo del Decreto 108/2005 del Mapa asturiano de servicios sociales.

4. El mapa asturiano de servicios sociales.

En desarrollo de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, de conformidad con lo establecido en su disposición adicional segunda, el Decreto 108/2005 establece el Mapa Asturiano de Servicios Sociales, que articula de manera estable el territorio asturiano para la prestación de servicios sociales, al tiempo que actualiza y homogeneiza el modelo organizativo, así como los recursos humanos y materiales adscritos al mismo. Esta apuesta por la ordenación del sistema constituye un elemento fundamental para asegurar los derechos sociales a la ciudadanía, ya que el Mapa Asturiano de Servicios Sociales constituye el soporte organizativo de un sistema público de servicios sociales garantista, equitativo y solidario. El objetivo es el de responder de forma eficaz y eficiente a las necesidades sociales de todo el territorio de la comunidad autónoma.

El Decreto 108/2005, de 27 de octubre, del Mapa Asturiano de Servicios Sociales constituye un desarrollo reglamentario de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales del Principado de Asturias, concretamente del título III, Ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales, compuesto por los capítulos que corresponden a la Ordenación Funcional y a la Ordenación Territorial. Este último describe los criterios poblacionales, administrativos, geográficos y de accesibilidad que determinan la articulación territorial que establece el Decreto del Mapa Asturiano de Servicios Sociales, mientras que el capítulo correspondiente a la Ordenación Funcional establece la presencia de elementos organizativos, de desarrollo y ordenación de recursos en los dos niveles que componen el sistema de servicios sociales: generales y especializados.

Esta ordenación del sistema en términos territoriales, organizacionales y de recursos significa que el Decreto del Mapa estructura el territorio para, sobre esta ordenación, ordenar los recursos.

Como ya se ha señalado, los contenidos del Decreto del Mapa se articulan en torno dos ejes principales, como son la ordenación territorial y la organización funcional, sobre los dos niveles de atención del sistema: servicios sociales generales y servicios sociales especializados. La combinación de estos elementos permite distinguir tres partes, interrelacionadas, en el Decreto, la ordenación territorial o zonificación, la organización y funcionamiento de las Áreas de servicios sociales, los servicios sociales especializados, y el funcionamiento y ordenación de los Distritos, Zonas Básicas y

Zonas Especiales de servicios sociales, los servicios sociales generales. La zonificación permite la agrupación de unidades territoriales para gestionar de manera eficiente los servicios.

En la organización y funcionamiento de las áreas de servicios sociales regulados por el Decreto 49/2001, de 26 de Abril, destacan los Equipos de Servicios Sociales Territoriales de Área, artículo 28, definidos como aquellos órgano de apoyo a los servicios sociales generales, para complementar sus funciones en las tareas de seguimiento, evaluación e intervención en los problemas de mayor complejidad y ayudan a mejorar la coordinación existente y necesaria entre los servicios sociales especializados y los generales, donde se establece el modelo de ordenación de los servicios sociales especializados. En cuanto a la ordenación y funcionamiento de los distritos, zonas básicas y zonas especiales de servicios sociales, hacen referencia a los servicios sociales generales. En él se establece un modelo organizativo para poder establecer de la misma forma los recursos materiales en todas las unidades territoriales y poder mantener su funcionamiento. Este modelo se basa en los Centros de Servicios Sociales, que son considerados la unidad básica de funcionamiento del sistema, los cuales deben estar dotados por un equipo multidisciplinar integrado por profesionales del campo de las ciencias sociales cuyo ámbito de actuación es la zona básica de servicios sociales. Además, a efectos de cumplir con el principio de proximidad, los centros de servicios sociales podrán organizar su actividad a través de unidades de trabajo social, que desarrollarán su labor de acuerdo con una metodología de trabajo en equipo.

El Decreto 108/2005 del Mapa Asturiano de Servicios Sociales está compuesto de un preámbulo, tres títulos, tres disposiciones adicionales y dos disposiciones transitorias. El título primero, desarrolla la organización territorial, las áreas, distritos, zonas básicas y zonas especiales entre sus cinco capítulos, que ya hemos explicado en los apartados anteriores. El título segundo, establece la organización y funcionamiento de las unidades territoriales, así como el reglamento interno de funcionamiento y los recursos materiales y humanos. El Decreto, en el capítulo IV de dicho título, al describir el funcionamiento y la ordenación de las unidades territoriales, describe el centro de servicios sociales como la unidad básica de funcionamiento de las unidades territoriales de servicios sociales de distrito, zona básica y zona especial. El Centro de Servicios

Sociales, de titularidad y gestión pública, se constituye como unidad polivalente y multidisciplinar de actuación, funcionando a modo de puerta de entrada como primer punto de contacto entre la población y el sistema público de servicios sociales. Sus objetivos son el desarrollo de la acción comunitaria, la detección de necesidades sociales y la orientación a las personas usuarias hacia los servicios y programas de servicios sociales que mas se adecuen a sus necesidades.

En cuanto a su organización, el Decreto 108/2005 establece que los centros de servicios sociales tendrán una estructura mínima común integrada por la unidad de coordinación, la unidad administrativa y la unidad de programas de atención para los niveles territoriales, como los distritos con población inferior a 75.000 habitantes, las zonas básicas compuestas por uno o varios concejos, las zonas básicas de distrito de aquellos distritos que tengan una población superior a 75.000 habitantes o las zonas especiales de servicios sociales. Además, los distritos con población superior a 75.000 habitantes dispondrán de un centro de servicios sociales correspondiente al conjunto del distrito, con una estructura organizativa con servicios técnicos diferenciados para desarrollar tareas de programación, gestión, dirección y coordinación de los centros de las zonas básicas de distrito. Para el desarrollo de sus funciones, el centro de servicios sociales deberá establecer cauces de colaboración/coordinación eficaces con otras unidades municipales competentes en la prestación de servicios, cuya intervención pudiera resultar necesaria en los casos tratados desde los servicios sociales generales, como es el caso de los servicios de salud, formación y empleo, educación, vivienda u otros, así cómo con otras instancias administrativas.

Las unidades de trabajo social integradas en el centro de servicios sociales, constituyen su elemento básico de actuación y su expresión mínima como dispositivo de proximidad del sistema de servicios sociales, compartiendo con el centro el carácter de primer punto de acceso al sistema de servicios sociales. En el centro de servicios sociales de una unidad territorial integrada por más de un concejo, las unidades de trabajo social tendrán un ámbito territorial de actuación que se corresponderá con las demarcaciones territoriales y administrativas correspondientes a cada uno de los que integran la unidad territorial. Con el fin de asegurar la equidad y el carácter multidisciplinar en la atención a toda la población, el equipo del centro podrá contar con los apoyos técnicos de recursos externos, de dependencia autonómica o municipal, como los equipos de

servicios sociales territoriales de área y los equipos de intervención técnica de apoyo a la familia, entre otros, tanto para asesorar en funciones de valoración, diagnóstico y de programación de las intervenciones, como para intervenir en su aplicación cuando resulte necesario. Además en el capítulo VI del mismo título, al establecer el reglamento interno de funcionamiento de las unidades territoriales, el Decreto 108/2005 establece que el funcionamiento de las unidades territoriales de servicios sociales de Distrito, Zona Básica y Zona Especiales, se regulará por un Reglamento Interno de cada una de las unidades territoriales con el objetivo de ordenar estabilizar y homogenizar su funcionamiento, especialmente en aquellos casos en los que las zonas se componen de la agrupación de varios concejos. En cada unidad territorial de servicios sociales se elaborará, con la participación de los servicios sociales municipales y con los apoyos de otros servicios municipales, su propio reglamento interno ajustándose a los contenidos básicos establecidos en dicho Decreto. En cambio, en el título tercero, se desarrolla los órganos de planificación y de coordinación interadministrativa de servicios sociales del Principado de Asturias. Al objeto de garantizar la adecuada coordinación entre las administraciones públicas responsables del Sistema Público de Servicios Sociales, existirá una Comisión de Coordinación Interadministrativa de Servicios Sociales del Principado de Asturias, que tendrá carácter consultivo respecto de la Administración Autónoma y la Administración Local, y que desarrollará las funciones, de conocer, valorar e informar sobre aspectos referidos al Mapa Asturiano de Servicios Sociales, desarrollar mecanismos y fórmulas de coordinación estable entre la red municipal y la red autonómica de servicios sociales, informar sobre el desarrollo y la ubicación de servicios, programas y centros y proponer sus normas de funcionamiento interno

Para concluir, el Decreto del Mapa Asturiano establece un directorio sobre los recursos sociales existentes en la comunidad autónoma y de las organizaciones no gubernamentales. Estos recursos, se distribuirán entre las ocho áreas diferenciadas que existen, y en cada área, desarrolla una serie de recursos destinados fundamentalmente a las personas mayores, personas con discapacidad y a la familia, infancia y adolescencia. El área I, cuenta para las personas mayores, con centros sociales, programa rompiendo distancias, centros de día, residencias y viviendas tuteladas. Para las personas con discapacidad, existen las unidades de atención temprana, los centros ocupacionales o centros de apoyo a la integración y pisos y viviendas tuteladas. El área II, establece tanto para personas mayores como para las personas con discapacidad, los mismos

recursos que el área I. El área III, cuenta con albergues para personas sin techo, para la infancia, familia y adolescencia existen los equipos de intervención técnica de apoyo a la familia, guarderías infantiles de 0 a 3 años, centros de día para menores y centros de alojamiento para menores. Para las personas mayores que pertenezcan a esta área, cuentan con centros de día, centros sociales, residencias y de viviendas tuteladas.

En cuanto a las personas con discapacidad, tienen a su disposición los centros ocupacionales, viviendas y pisos tutelados, unidad de atención temprana, centros de valoración de la discapacidad y alojamientos temporales. El área IV, dispone de albergues para las personas sin techo y para la atención de la familia, infancia y adolescencia se establece un amplio abanico de recursos como, los equipos técnicos de protección de menores, unidades de primera acogida y observación de menores, equipos de intervención técnica de apoyo a la familia, programas de orientación y mediación familiar, guarderías infantiles para niños de 0 a 3 años, centros de día para menores, programas de adolescentes en riesgo, programas de régimen de día, centros de acogida de mujeres maltratadas, equipos técnicos de acogimiento en familia extensa, equipo técnico de adopción nacional e internacional, programas de acogimiento temporal en familia ajena, programas de acogimiento y adopción especial, equipos técnicos de centros de menores, centros de alojamiento de menores, programas de familias voluntarias y de programas de desinstitutionalización de menores. Dirigidos a las personas con discapacidad están las unidades de atención temprana, los centros de valoración, los programas de apoyo en el entorno, centros de autonomía personal y ayudas técnicas, centros ocupacionales, alojamiento temporal, pisos y viviendas tuteladas y centros residenciales.

Para las personas mayores existen los centros sociales, centros de día, viviendas tuteladas, apartamentos, el programa rompiendo distancias, centros rurales de apoyo diurno y residencias. El área V, cuenta con albergues para personas sin techo y para la familia, infancia y adolescencia existen los equipos de intervención técnica de apoyo a la familia, guarderías infantiles para niños/as de 0 a 3 años/escuela infantil de 0 a 6 años, centro de día para menores, programa de adolescentes y de centro de alojamiento de menores. Dirigido a las personas mayores están los centros sociales, centros de día, residencias, apartamentos y el programa rompiendo distancias. Para las personas con discapacidad existen las unidades de atención temprana, los centros de valoración, los

centros ocupacionales, alojamientos temporales, viviendas y pisos tutelados y centros residenciales.

Tanto el área VI como el VII, tienen similares recursos. Para las personas mayores ambos cuentan con los centros sociales, centros de día, residencias y viviendas tuteladas. El área VI, para este colectivo, cuenta además con el programa rompiendo distancias. Para las personas con discapacidad existen los centros ocupacionales. El área VII tiene como recurso dirigido a la familia, infancia y adolescencia, los equipos de intervención técnica de apoyo a la familia. Por último cabe mencionar que en el área VIII existen albergues para personas sin techo, y como recursos a las familias, infancia y adolescencia se encuentran los equipos de intervención técnicos de apoyo a la familia, los centros de día para menores y los centros de alojamiento. Para las personas con discapacidad, cuentan con los centros ocupacionales, alojamiento temporal, pisos y viviendas tuteladas y centros residenciales. En cuanto a las personas mayores, se les ofrecen los centros sociales, los centros de día, las residencias y el programa rompiendo distancias.

CAPÍTULO IV. Personas beneficiarias y prestaciones.

1. El derecho de acceso a los servicios y sus titulares.

Teniendo en cuenta el principio de universalidad y el de no discriminación, por los que se rige el sistema público de servicios sociales, el acceso a dicho sistema tendrá lugar en condiciones de igualdad efectiva con independencia de las condiciones sociales, económicas y territoriales. Además, todos los ciudadanos tienen derecho a las prestaciones del sistema público de servicios sociales sin ningún tipo de discriminación.

La titularidad del derecho de acceso a los servicios se regula en el artículo 4 de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, la cual recoge que serán titulares los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en cualquiera de los concejos de Asturias, así como los transeúntes en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, atendiendo siempre las situaciones de emergencia social.

Es importante tener en cuenta el Real Decreto 178/2003, de 14 de Febrero, que regula la entrada y permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En él se regulan las formalidades administrativas para el ejercicio de los derechos de entrada y permanencia en España y se aplica también a toda persona con cualquiera que sea su nacionalidad, y a los familiares de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, como son su cónyuge, ascendientes y descendientes, mientras que mantengan un vínculo de convivencia estable y permanente.

Asimismo, gozarán de tal derecho los emigrantes asturianos y sus descendientes en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. También se beneficiarán de dichos servicios quienes no siendo nacionales de ningún estado miembro de la Unión Europea se encuentren en el Principado de Asturias, así como los refugiados y apátridas. Además, los ciudadanos tendrán derecho a la seguridad social y a los servicios sociales, como así se recoge en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de Diciembre, y por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de Noviembre, en la cual se establece, en su apartado 14.2, que “los

extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles”. También el apartado 3 reconoce que “los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”.

2. Estatuto de derechos y deberes de los usuarios.

Los derechos y deberes de los usuarios de los servicios sociales están recogidos en la Ley 1/2003 de Servicios Sociales del Principado de Asturias, concretamente en su título V, capítulo II, donde recoge los derechos de las personas usuarias. Así, en el régimen de derechos de estas personas, establecido en el artículo 39, se incorporan diversas reglas específicas al respecto: la igualdad y no discriminación, al acceso o disfrute del sistema público de servicios sociales en condiciones de igualdad y sin discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, estado civil, edad, discapacidad, ideología o creencias, condiciones económicas y territoriales, lo cual es coherente con los principios que establece dicha ley. Toda persona tiene derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto y sin obligación ninguna a declarar sobre ello. Además, tienen la libertad de comunicar o recibir información veraz por cualquier medio de difusión.

Otra regla al respecto es la protección de la dignidad y la intimidad de la persona, tanto por los profesionales de servicios sociales, como por los demás usuarios, donde cabe mencionar el secreto de comunicaciones, y en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo lo que se disponga por mandato judicial, así como al secreto profesional de los datos de su expediente personal, historial clínico y social y a la máxima intimidad en la convivencia en función de las condiciones estructurales de los centros y servicios. Importante mencionar la libertad de ingreso, permanencia y salida de los centros de atención de servicios sociales, así como al derecho a relaciones interpersonales y visitas. Más allá del respeto a los derechos fundamentales de la persona, se reconocen otros derechos más específicos en tanto que usuarios de los servicios sociales, y precisamente en conexión con su funcionamiento y con la manera en que las prestaciones se dispensan, así cabe mencionar, el derecho a la asistencia individualizada acorde con las necesidades específicas de la persona, recibir información comprensible y adecuada sobre su situación, así como el acceso a su expediente individual y a la obtención de un informe cuando así lo soliciten. Es importante mencionar también, el derecho a la participación en la toma de decisiones que afecten individual o colectivamente, así como al derecho a asociarse al objeto de favorecer su participación en la programación y en el desarrollo de actividades.

En cuanto a los deberes que los usuarios de los servicios sociales deben respetar y que se recogen en el artículo 40 de la Ley 1/2003 de Servicios Sociales, cabe mencionar aquellos deberes relacionados con el acceso y disfrute, como son el cumplimiento de las normas para el acceso al sistema público de servicios sociales y la adecuada utilización de las prestaciones, cumplir el reglamento interno del sistema público de servicios sociales, usar, cuidar y disfrutar de manera responsable de las normas de las instalaciones y así conseguir el mantenimiento de su habitabilidad y cumplir los compromisos, contraprestaciones y obligaciones que la naturaleza de las prestaciones determine. Además de los deberes de “copago” cuando se establezca, como es el deber de abonar la contraprestación económica que se determine para el acceso a los servicios y prestaciones, contribuyendo a la financiación del sistema público de servicios sociales. Cabe citar los deberes sobre la actitud del usuario, como son los de seguir el programa y las orientaciones prescritas por los profesionales competentes y el deber de mantener una conducta basada en el mutuo respeto, tolerancia y colaboración para facilitar una mejor convivencia. Para concluir, cabe mencionar la modulación de obligaciones y deberes, en función de la capacidad de la persona usuaria, y cuando proceda, deberán ser cumplidos por sus padres o tutores.

3. Las prestaciones del sistema público asturiano de servicios sociales.

En el texto constitucional, concretamente en su artículo 41, recoge que los poderes públicos garantizarán las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad y la protección social de todos los sectores y especialmente los más vulnerables. Para ello es imprescindible ordenar y sistematizar las atenciones y prestaciones sociales partiendo de los niveles alcanzados por las distintas administraciones públicas en materia de servicios sociales (central, autonómica y local). En estos momentos, en que se está consolidando el Sistema Público de Servicios Sociales como el conjunto de las actuaciones previstas, se trata de sentar las bases de lo que debería ser un catálogo de prestaciones de servicios sociales.

Una vez que los estatutos de autonomía asumieron los servicios sociales, se inició un proceso de elaboración y aprobación de Leyes de Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas que respondieron a una estructura similar y un mismo propósito, la implantación de un Sistema Público de Servicios Sociales, con elementos comunes a todas ellas. Tras su aprobación es necesario configurar, desde las Corporaciones Locales, unas estructuras prestacionales de Servicios Sociales que den respuesta a determinadas necesidades. Si bien la ley no concreta cual ha de ser el contenido de las prestaciones, sí señala que dicha competencia deberá ejercerse "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas", remitiéndose a la legislación sectorial correspondiente en la materia, en cuanto a la fijación de los contenidos de las prestaciones que han de garantizar los Servicios Sociales Municipales.

La Ley 1/2003 de Servicios Sociales del Principado de Asturias, recoge en su título IV, concretamente en el artículo 19.1, las prestaciones del sistema público de servicios sociales, consideradas estas como las intervenciones técnicas, los programas y las ayudas destinadas al cumplimiento de los fines del mismo. En el apartado 2 de dicho artículo, enumera las prestaciones sociales y en el artículo 20 de la citada ley, recoge el catálogo de prestaciones, que será aprobado por decreto y donde figuran todo el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales. Además tendrá carácter complementario, con respecto a las prestaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de la Seguridad Social y la disposición adicional segunda de la citada ley, preveía que en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de

dicha Ley, el Consejo de Gobierno aprobaría el Catálogo de prestaciones del sistema público de servicios sociales, el cual no está aprobado en la actualidad. Así pues, el sistema público de servicios sociales comprenderá las prestaciones de información general y personalizada, que consistirá en ofrecer a las personas usuarias la información que resulte necesaria para que conozcan el contenido de las prestaciones del sistema público de servicios sociales y de otros sistemas de bienestar. (Art. 21) La valoración y diagnóstico de las necesidades, mediante una evaluación integral, orientación individual o familiar hacia las prestaciones más idóneas, debiendo elaborar siempre que sea necesario un plan individual de atención. (Art. 22 y 23). Existen unas series de medidas destinadas a prevenir la exclusión social y a promover la autonomía de las personas, a través de programas y acciones de tipología diversa (Art. 24), aquellas dirigidas a garantizar la protección de los menores, a través de los derechos que se les reconocen (Art. 25) o las medidas de apoyo familiar, para evitar la marginación social (Art. 26).

Otras medidas de apoyo que existen, son las destinadas a las personas dependientes y sus familias, mediante recursos y medidas que den respuesta a sus necesidades (Art. 27) y aquellas dirigidas a conseguir la inserción social de las personas con discapacidad a través de medidas y ayudas para favorecer la autonomía e integración social. (Art. 28). También recoge la ley las prestaciones destinadas a garantizar ingresos mínimos y fomentar la inclusión social (Art. 29), las medidas de apoyo para aquellas personas en situación de emergencia social (Art. 30), las medidas dirigidas a la protección jurídica de las personas que tengan disminuida su capacidad de obrar (Art. 31) y las medidas dirigidas a incrementar la participación social y el desarrollo comunitario (Art. 32). Sin olvidarse de las prestaciones económicas, que consisten en subvenciones y ayudas económicas ordinarias o de emergencia. (Art. 33).

4. Normativa específica sobre determinadas prestaciones.

Algunas de las prestaciones mencionadas en la Ley 1/2003 de servicios sociales, se regula en una normativa específica³². Podemos comenzar citando el Decreto 29/2011, de 13 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de Octubre, de Salario Social Básico, la cual sustituyó en su momento a la anterior Ley del Principado de Asturias 6/1991, de 5 de Abril, de Ingreso Mínimo de Inserción, que estaba dirigida a garantizar ingresos mínimos y fomentar la inclusión social. Dicha ley establece una nueva política autonómica para superar las deficiencias en materia de lucha contra la exclusión social, mediante el establecimiento de un básico sistema de garantía de ingresos mínimos selectivo, sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente, como prestación diferencial, complementaria y subsidiaria de otros ingresos, el cuál pretende promover con otros programas la incorporación social y laboral de las personas beneficiarias³³.

La Ley 4/2005 de Salario Social Básico, recoge en su artículo 3, que es aquella prestación económica destinada a personas que carezcan de ingresos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Además reconoce el derecho del ciudadano a la participación en el bienestar social como garantía de solidaridad.

Está dirigido expresamente a superar situaciones de pobreza, y es considerada como una prestación diferencial, complementaria y subsidiaria de otros ingresos de la unidad económica de convivencia independiente. Esta prestación se solicita sobre la base de la unidad económica de convivencia, es decir, sobre el solicitante y quienes vivan con él en la misma vivienda, ya sea por matrimonio o afectiva análoga, por parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado o afinidad hasta el tercero, así como por adopción, tutela o acogimiento familiar, o cuando dos personas viven juntas sin tener ningún vínculo común, como así bien se establece en el artículo 8 de la ley.

Cuando en la unidad económica de convivencia independiente existan personas con hijos a cargo, serán considerados como otra unidad económica de convivencia

³² GARCÍA MURCIA, J., ÁLVAREZ ALONSO, D., CEINOS SUÁREZ, M. A, MIRANDA BOTO, J. M, RODRÍGUEZ CARDO, I. A, “Legislación Social del Principado de Asturias”, Editorial: Lex Nova, 2006, pp. 935 y ss.

³³ Preámbulo Ley 4/2005, de 28 de Octubre, de Salario Social Básico.

independiente a la anterior. Para poder solicitar esta prestación es necesario, en primer lugar, tener veinticinco años, ser nacional de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en Asturias o transeúntes. También podrán ser titulares, los inmigrantes retornados y sus descendientes, así como aquellos que no siendo miembros de ningún estado miembro de la Unión Europea, se encuentren en Asturias. Además de los refugiados y apátridas. Aquellas personas mayores de dieciocho años y menores de veinticinco, podrán ser titulares de esta prestación, siempre que cumplan los requisitos anteriores y además constituyan una unidad económica de convivencia independiente en situación de orfandad, discapacidad, tengan menores o personas mayores dependientes a su cargo, sean víctimas de violencia de género o hayan estado en instituciones penitenciarias o de reforma de menores.

Es importante mencionar el programa personalizado de incorporación social, recogido en el artículo 30 de la citada ley, que recogerá los apoyos que la administración facilitará, así como los compromisos de las personas beneficiarias en su itinerario de inserción personal, social y laboral, al objeto de prevenir el riesgo de exclusión de los miembros de la unidad económica de convivencia independiente. Además, los beneficiarios del salario social básico, estarán obligados a destinar la prestación económica a los fines que la ley establece, a solicitar la baja en la prestación económica en el plazo de un mes cuando ya no cumpla los requisitos exigidos, a informar sobre las circunstancias personales, familiares y económicas que afecten al cumplimiento de dichos requisitos, así como a participar en las medidas contenidas en el programa personalizado de incorporación social, garantizar la escolarización de los menores a su cargo y a reintegrar las cantidades indebidamente percibidas³⁴.

Otra prestación de servicios sociales es la de ayuda a domicilio, regulada por el Decreto 33/1995, de 16 de Marzo, y posteriormente modificada por el Decreto 42/2000, de 18 de Mayo, en el cual se define, en el artículo 2, como una prestación social destinada al cuidado de aquellas personas dependientes en su domicilio y evitar así que pierdan el vínculo con su entorno más próximo. Además, es considerada como una prestación básica y complementaria, siendo compatible con otros recursos sociales. El artículo 7, recoge que serán personas beneficiarias, aquellas residentes en el Principado de

³⁴ Referencia sobre el tema, PARRILLA, FERNÁNDEZ. JM, *Sindicatos, Concertación y el Salario Social en Asturias*, KRK, 2012.

Asturias, que se encuentran en situación de dependencia y necesitan apoyos para seguir en el domicilio habitual. Esta prestación tiene por objeto, mantener a las personas dependientes en su entorno y domicilio habitual siempre que se pueda y evitar así el internamiento en residencias, apoyar a los familiares, desarrollar sus capacidades personales y favorecer la participación de estas personas.

En cuanto a las prestaciones destinadas a las personas mayores, cabe citar en primer lugar, el Decreto 26/1997, de 8 de Mayo, por el que se aprueba el reglamento de Régimen Interno de los Hogares-Centros de Día para Personas Mayores. Hasta que se aprobó este decreto, los hogares o centros de día eran regulados por Orden de 16 de Mayo de 1985, por la que se aprobó el Estatuto Básico de los Centros de Tercera Edad del Instituto Nacional de Servicios Sociales de la Seguridad Social. Con el paso del tiempo, surge la necesidad de crear el nuevo decreto y poder así perfeccionarlo y completarlo. Los hogares/centros de día son aquellos donde se prestan a los usuarios servicios sociales generales y especializados, como recoge el artículo 1 del citado decreto, con el objetivo de mejorar su autonomía y participación y así mejorar su calidad de vida. Para poder acceder a los hogares o centros de día, es preciso ser mayor de 60 años.

Otra prestación dirigida a personas mayores es la de las residencias de ancianos, regulada por el Decreto 10/1998, de 19 de Febrero, sobre el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos. Los requisitos para poder acceder a una plaza residencial son, ser mayor de 65 años, pensionistas mayores de 60 años o bien, ser pensionista mayor de 50 años con incapacidad³⁵. Dicho decreto, además utiliza un baremo para valorar la situación socio-sanitaria de la persona, las situaciones de carácter individual, social, familiar, sanitario y de funcionalidad física y psíquica, para poder acceder a cualquier establecimiento residencial en el Principado de Asturias. Como se establece en el artículo 4 del citado decreto, se consideran establecimientos residenciales aquellos destinados a personas mayores para prestarles un alojamiento permanente y en algunos casos temporal, y atender sus cuidados personales. Existe una clasificación de establecimientos residenciales para ancianos³⁶. Por un lado están las

³⁵ Recogido en el artículo 9 de dicho decreto.

³⁶ Recogido en el artículo 5 del Decreto 10/1998, de 19 de Febrero, por el que se regula el acceso y estancia en los establecimientos residenciales para ancianos.

residencias, que sirven de vivienda estable para las personas mayores y se ocupan de prestar los cuidados necesarios en aquellas que no pueden satisfacer sus necesidades por sí mismas. Los apartamentos residenciales son viviendas independientes destinadas para las personas mayores que tienen más autonomía y no dependen de otras para cubrir sus necesidades básicas. Por último cabe mencionar las viviendas o pisos tutelados, que son pequeñas unidades de residencia y convivencia en núcleos urbanos, destinadas al alojamiento de personas mayores con dificultades socio-familiares.

También es importante hacer mención al acogimiento familiar para personas mayores del Principado de Asturias, regulado por el Decreto 38/1999, de 8 de Julio, el cual establece la necesidad de desarrollar una serie de programas para la atención de las personas mayores, sin abandonar su entorno familiar o social. De esta manera se evitaría el internamiento en residencias y fomentaría la atención personalizada en un ambiente familiar alternativo al institucional. El acogimiento familiar, como bien lo recoge el artículo 2 del presente decreto, se define como el alojamiento y cuidados familiares a personas mayores que carezcan de hogar adecuado a sus características, opten por vivir con una familia sin que exista ningún tipo de parentesco y que de esta forma puedan cubrir sus necesidades. Podrán ser beneficiarias de dicho programa, aquellas personas mayores de sesenta y cinco años, ser español y llevar residiendo en Asturias al menos dos años continuados, no tener relación de parentesco con la familia acogedora y reunir unas características adecuadas para poder ser acogido.

Además, la Consejería de Servicios Sociales llevará a cabo una convocatoria anual para el otorgamiento de ayudas económicas a las personas mayores de sesenta y cinco años que deseen acogerse a los beneficios del programa de acogimiento. Para finalizar con las prestaciones dirigidas a personas mayores, citar también el Decreto 29/2000, de 6 de Abril, por el que se regula el régimen jurídico y el sistema de acceso a los centros de día para personas mayores dependientes. Los centros de día, son centros gerontológicos, socioterapéuticos y de apoyo a la familia que durante el día presta una atención individualizada a la persona para promover su autonomía y la permanencia en su entorno habitual³⁷. Es un servicio integral de atención a personas mayores en situación de dependencia física o psíquica que cuentan con un apoyo suficiente para permanecer

³⁷ Artículo 2 de dicho Decreto.

en su entorno habitual. El objetivo general de estos centros, como así se recoge en el presente decreto en su artículo 3, es mejorar la calidad de vida de estas personas y de sus familias, aumentando su autonomía, llevando a cabo intervenciones que proporcionen una atención integral a la persona. Además de retrasar su dependencia a través de la rehabilitación, desarrollar la autoestima y de esta forma evitar la institucionalización de estas personas. Todo esto, proporciona a las familias un descanso y tiempo libre, orientación y asesoramiento y evita que los familiares puedan claudicar. Para ser usuarias de los centros de día, estas personas deben de tener una edad superior a cincuenta años, presentar una dependencia derivada de discapacidad física o psíquica y disponer de un apoyo social suficiente.

En cuanto a las prestaciones dirigidas a la familia y protección de menores destacar el Decreto 46/2000, de 1 de Junio, por el que se aprueba el reglamento de acogimiento familiar y de adopción de menores. Como se define en el artículo 1 del presente Decreto, existen tres modalidades de acogimiento familiar, por un lado está el acogimiento familiar simple, que tiene carácter transitorio ya sea porque se prevea que el menor se reinserte en su propia familia o porque sea necesaria una medida de protección más estable. El acogimiento familiar permanente, cuando la edad u otras características del menor y su familia lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor. Y por otro lado, el acogimiento familiar preadoptivo, que se formalizará por la Administración del Principado de Asturias cuando ésta eleve la propuesta de adopción del menor, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar y el menor se encuentre en situación jurídica adecuada para su adopción.

Como requisitos fundamentales para el acogimiento, cabe mencionar entre otros, la motivación, la actitud con respecto al menor, la dinámica familiar, los medios de vida o la salud. Además, será necesario que los acogedores no hayan sido privados de la patria potestad a ningún menor ni se encuentren incurso en causa de privación de la misma. En cuanto a los requisitos para la valoración del acogimiento familiar preadoptivo y de adopción, es fundamental la estabilidad de la pareja con un mínimo de tres años desde la celebración del matrimonio o el inicio de la convivencia, así como no haber sido privados de la patria potestad respecto a ningún menor ni encontrarse incurso en causa de privación de la misma. Como recoge el artículo 6 del Decreto, los criterios de valoración para este tipo de acogimiento familiar preadoptivo o de adopción, es el

estado de salud, la estabilidad emocional, el entorno social o la inexistencia de factores de riesgo para el menor. Además de la capacidad para satisfacer adecuadamente las necesidades del menor, mantener una actitud positiva, disponer de unos medios de vida estables, así como de una vivienda adecuada y tener una vida familiar estable y activa. En cuando a la adopción internacional mencionar que se prestará atención a la aptitud de los solicitantes para asumir una adopción internacional, su capacidad para tratar adecuadamente las cuestiones en relación a la diferencia étnica y cultural, y a la actitud respecto a los orígenes del menor.

Otra prestación dirigida a este colectivo como son los menores, sería el alojamiento en centro de menores, regulado por el Decreto 48/2003, de 5 de Junio, por el que se aprueba el reglamento sobre normas de régimen interior de centros de alojamiento de menores. Cuando las relaciones adultos-menores no obtiene los resultados esperados de protección del menor y cuando resulta inviable el acogimiento, se prevé el acogimiento residencial en centros como medida de protección más adecuada. Los menores de edad que estén alojados en el centro gozarán de todos los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico y en especial, del derecho a recibir del personal del centro una atención integral de sus necesidades y una intervención educativa acorde a su edad y circunstancias personales.

Para finalizar, puede mencionarse la Resolución de 24 de Noviembre de 2004, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueba el proyecto marco de centros de día para menores. El Decreto 40/2001, de 26 de Abril, regula la organización y funcionamiento de los servicios sociales de la Administración del Principado de Asturias y en su artículo 23, señala que los centros de día para menores constituyen un recurso de apoyo a la familia cuando atraviesen una situación de especial dificultad para hacerse cargo de sus hijos en horario extraescolar. Además, constituye un soporte que permite el desarrollo de acciones preventivas y la aplicación de medidas de apoyo a la familia a través de las actividades dirigidas a los menores y a sus padres o guardadores. Serán usuarios de los centros de día de menores, aquellos en edades comprendidas entre los 6 y los 17 años, en situación de riesgo derivados de los servicios sociales municipales. Los menores derivados del Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familia y Adolescencia cuando se haya acordado la suspensión de una medida de protección que implique separación temporal de sus familia o cuando se haya

dictado resolución de medida de apoyo a la familia con asistencia a centro de día. Además de los menores mayores de catorce años, derivados por el Servicio de Justicia Juvenil o por la entidad que gestione los programas de atención a menores infractores en el Principado de Asturias.

CAPÍTULO V. Organización, participación e iniciativa social

1. Organización administrativa.

Para la prestación de los servicios sociales en el Principado de Asturias, tiene que existir una organización administrativa que establezca la reestructuración de las consejerías. Dentro de la administración autonómica, las competencias relacionadas con los servicios sociales han estado tradicionalmente asignadas a una consejería especializada precisamente en este campo, como es la consejería de bienestar social, antes llamada también consejería de bienestar social e igualdad.

Según el Decreto 4/2012, de 26 de Mayo, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la administración de la Comunidad Autónoma, se establece la estructura del Principado de Asturias en ocho Consejerías, entre ellas la de Bienestar Social y Vivienda. El artículo 6 del citado decreto, recoge como funciones de dicha consejería, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de bienestar social, cohesión e inclusión social, familia, protección del menor, atención a las personas dependientes o con discapacidad, cooperación al desarrollo y vivienda. A dicha consejería le corresponden también las funciones atribuidas a la Consejería de Bienestar Social e Igualdad mediante el Decreto 12/2011, de 16 de julio, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, modificado por Decreto 26/2011, de 16 de agosto, a excepción de las asumidas por la Consejería de Presidencia de conformidad en materia de igualdad de oportunidades y políticas de juventud.

Sin perjuicio de las competencias asumidas por el citado decreto, cabe destacar el Decreto 75/2012, de 14 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda. Su estructura está integrada por los órganos centrales (Dirección General de Atención a la Dependencia, Dirección General de Políticas Sociales, Dirección General de Vivienda y la Secretaría General Técnica), órganos de asesoramiento y apoyo (Consejo asturiano de Cooperación al desarrollo, Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias, Consejo de Personas mayores del Principado de Asturias, Consejo Asesor de discapacidad del Principado de Asturias, Comisión de tutelas del Principado de Asturias, Consejo del voluntariado del

Principado de Asturias, Consejo para la promoción de la accesibilidad y la supresión de barreras y el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia) y administración desconcentrada, organismos autónomos y fundaciones (Agencia asturiana de cooperación, Fundación asturiana de atención y Protección a Personas con discapacidades y/o dependencias, FASAD, Fundación asturiana para la Promoción del empleo y la reinserción socio-laboral de Personas con discapacidades y en Grave Riesgo de Marginación Social, FAEDIS, y la Fundación Estudios de Calidad de la Edificación Asturias, FECEA) Además, inscrito a la Consejería de Bienestar Social y Vivienda está el organismo autónomo de Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (ERA). De los órganos centrales, mencionar la Secretaría General Técnica, de la cuál dependen las siguientes unidades con nivel orgánico de servicio, Servicio de Asuntos Generales, Servicio de Régimen Jurídico y Económico, el Letrado del menor y el del anciano. El Letrado del Menor, recogido en el artículo 5 del citado Decreto, se le proporcionarán los medios y recursos necesarios para ejercer en nombre de la Comunidad Autónoma las acciones precisas en defensa del menor, colaborando con el Ministerio Fiscal y con la Dirección General de Políticas Sociales en la tramitación de los expedientes relativos a tutela, guarda, acogimiento familiar y adopción.

El Letrado del Anciano, artículo 6 de dicho Decreto, es el órgano administrativo encargado de llevar a cabo la acción pública en defensa del anciano en todos los casos en que la legislación procesal y penal lo permita, de ejercer, cuando proceda, cualquier medida de defensa legal de los intereses y derechos de los ancianos, así como de ejercer la tutoría de personas mayores de edad previamente declaradas incapacitadas judicialmente para regir su persona y su patrimonio, cuando dicha tutela recaiga en el Principado de Asturias.

Otro órgano central es la Dirección General de Atención a la Dependencia, que como viene recogido en su artículo 7, ejercerá las funciones de planificación, dirección y coordinación de las actuaciones de la Consejería en materia de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y las relativas a prestaciones sociales. En particular, le corresponderá la organización y coordinación de los Equipos de Servicios Sociales Territoriales y la colaboración y apoyo técnico a la Consejería en el desarrollo de sus competencias en materia de planificación estratégica y sectorial. Además, está integrado por las unidades administrativas de nivel orgánico,

como son el Servicio de Atención a la Dependencia y el Servicio de Gestión del Salario Social Básico y otras Prestaciones y Programas.

En cuanto al órgano de Dirección General de Políticas Sociales, cabe destacar, como así queda recogido en su artículo 10, que ejercerá las funciones de dirección, coordinación e inspección de las actuaciones de la Consejería en la promoción del desarrollo de servicios sociales especializados, particularmente en lo relativo a la atención a los mayores, discapacitados, infancia, familia y adolescencia. Está integrada por las siguientes unidades administrativas, el Servicio de Calidad e Inspección, el Servicio de Mayores y Discapacidad y el Servicio de Infancia, Familias y Adolescencia. Sobre el Servicio de Mayores y Discapacidad, cabe mencionar que en relación con los centros adscritos a la Dirección General, le corresponderá la supervisión de los programas de intervención en materia de envejecimiento activo y atención a las personas mayores y su movimiento asociativo, la preparación de estudios y propuestas respecto a la asignación y distribución de recursos económicos afectos a los centros, la ordenación de los recursos físicos, bienes y suministros y su procedimiento de compras, así como el control y evaluación de su gestión. Asimismo le corresponderá la implementación y coordinación de planes y programas de carácter transversal para lograr la máxima integración social de las personas con discapacidades, en particular en lo referente a la coordinación y desarrollo de acciones positivas tendentes a la supresión de barreras físicas, sensoriales, educativas, sociales o laborales.

En cuanto al Servicio de Infancia, Familias y Adolescencia, cabe mencionar que desarrollará las funciones que corresponden a la Consejería en materia de protección de menores y atención a las familias. En especial, llevará a cabo la ejecución, coordinación y evaluación de todos los programas derivados de la normativa de aplicación relacionados con la protección de menores, así como de los programas referentes al área de actuación de los servicios sociales especializados en materia de familias, infancia y adolescencia, además de la planificación y gestión de las actuaciones en materia de intervención familiar, adopción y acogimiento familiar y residencial inherentes a las competencias que la normativa estatal y autonómica atribuyen a la administración del Principado de Asturias.

Para concluir, cabe citar a la Dirección General de la Vivienda, que entre sus funciones destacan las relativas a la promoción y financiación de los distintos tipos de vivienda que precisan la intervención pública así como las de supervisión, control, inspección, apoyo y asesoramiento. Se estructura en las siguientes unidades, el Servicio de Supervisión e Inspección, el Servicio de Promoción y Financiación de la Vivienda y el de Edificación de Vivienda.

2. Centros y servicios públicos y entidades privadas colaboradoras.

La responsabilidad pública, como principio general del sistema de servicios sociales, y la colaboración privada que así reconoce la ley, da lugar a un abanico de centros y servicios públicos y privados. La Ley 1/2003 de 24 de Febrero de Servicios Sociales, recoge en su artículo 42 la creación de centros y servicios públicos, los cuales estarán sujetos a las mismas condiciones y requisitos de calidad que las prestaciones que se recogen en dicha ley, concretamente en el artículo 19, y en las normas reglamentarias que las desarrollan.

El artículo 43, hace mención a la autorización administrativa de centros y servicios privados. Los que desarrollen sus actividades en el Principado de Asturias, deberán tener una autorización administrativa previa para su instalación, funcionamiento o para realizar modificaciones sobre su estructura inicial. Es necesario que se determine las condiciones de autorización, registro y acreditación de estos centros y servicios y además, se establece las condiciones de emplazamiento, edificación, materiales y de equipamientos exigibles. Es importante establecer un número mínimo de personal asistencial, con la necesaria titulación que corresponda a cada uno de los profesionales. Deberán de cumplirse unos requisitos funcionales, entre otros cabe destacar aquellos referidos a planes generales de intervención, desarrollo de programas y metodología y procedimientos de trabajo.

Una vez que estos centros hayan obtenido la correspondiente autorización, deberán inscribirse en el Registro de centros de atención de servicios sociales adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales, junto con los demás centros que cumplan los requisitos reglamentariamente establecidos para tal fin. Cabe mencionar además, el Decreto 18/1996, de 23 de Mayo, por el que se crea y regula el Registro de Fundaciones Asistenciales de interés general del Principado de Asturias. En su artículo 2, recoge el ámbito de aplicación que serán aquellas organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tengan afectado su patrimonio a fines de asistencia social, sanitarios, de promoción del voluntariado social o cualesquiera otros fines de interés general de naturaleza análoga, siempre que desarrollen principalmente sus funciones en el Principado de Asturias. También existen otros Decretos sobre la autorización, acreditación y regulación de los requisitos que

deben reunir los centros y servicios públicos, como el Decreto 63/1993, de 15 de Julio, que regula la autorización y acreditación de centros y servicios de atención sociosanitaria a personas drogodependientes, en el ámbito del Principado de Asturias, así como el régimen de su autorización y acreditación. Par concluir, citar además el Decreto 18/1990, de 22 de Febrero, regulador de las condiciones y requisitos que deben cumplir los centros o servicios de tratamiento con opiáceos a personas dependientes de éstos, así como las normas de su acreditación, modificado por el Decreto 231/2003, de 28 de Noviembre.

3. Participación ciudadana: el Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias y los consejos locales y sectoriales.

En el desarrollo del Estado Social y democrático de Derecho tiene una notable importancia la participación ciudadana. Precisamente, otra de las características que se derivan de la configuración social del Estado consiste en que el Estado y la sociedad ya no son dos sistemas autónomos y autorreguladores, sino que se produce una interacción entre ambos sistemas y, consecuentemente, una difuminación de la clásica distinción entre público y privado, entendidos como sectores propios del Estado y de la sociedad respectivamente³⁸. La noción de participación se relaciona, por tanto, con el Estado social, y así ha sido recogida en diversos preceptos de la Constitución Española.

El artículo 9.2, establece que los poderes públicos promoverán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como las formas de participación en las actividades de aquellos poderes públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general. El artículo 23.1, recoge el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos y el artículo 48, menciona que los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. Estos mandatos se han llevado a cabo básicamente por medio de la participación de los ciudadanos en la Administración, y una manifestación de ello lo constituyen las diversas normas aprobadas por las Comunidades Autónomas en materia de asistencia y bienestar social, que proclaman que la participación ciudadana es uno de sus principios rectores.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la STC 18/1984, de 7 de Febrero, que en el Estado social de Derecho “la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad”³⁹. De esta forma, en nuestro modelo constitucional se acepta con naturalidad que, en la toma de decisiones o en la gestión de una determinada prestación, las Administraciones recurren al diálogo y a la colaboración con las organizaciones presentes en la sociedad, la cual, a su vez, interviene cada vez con más influencia en el

³⁸ MOLLEVÍ BORTOLÓ, JOSÉ, *Voluntariado y Servicios Sociales*, Atelier, 2001, pp. 25 y ss.

³⁹ También pueden consultarse al respecto las SSTC 23/1984, de 20 de Febrero, y 67/1985, de 24 de Mayo.

ejercicio de funciones de carácter administrativo y solicita la intervención reguladora del Estado. Con arreglo a esta perspectiva los ciudadanos, especialmente por medio de sus organizaciones representativas, están llamados a involucrarse activamente tanto en la formación de la voluntad general del Estado como en la formulación de políticas distributivas, una participación que debe entenderse en el sentido de querer “formar parte” del Estado, no sólo desde el punto de vista político, sino también del jurídico-material. Esto se pone de manifiesto muy especialmente en el caso del voluntariado social, que se presenta como un modelo de participación significativo.

En efecto, todas las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas hacen referencia a la promoción por parte de los gobiernos autónomos de la participación democrática de los ciudadanos en la planificación, gestión y control de las actuaciones, en la cooperación y animación comunitaria para que sean los propios ciudadanos quienes asuman su problemática, busquen soluciones y adecuen los servicios voluntarios de unos individuos con las necesidades de los otros, y desarrollar así los principios de solidaridad y de participación. Concretamente en la Ley 1/2003 de 24 de Febrero, de Servicios Sociales del Principado de Asturias, la participación encuentra su espacio no sólo como fundamento de la propia ley en su preámbulo, sino también entre los principios básicos, a los que se refiere como la necesidad de crear los cauces y condiciones necesarias para impulsar la participación de los ciudadanos en la gestión del sistema público de servicios sociales, así como en la planificación, seguimiento y evaluación de los planes y programas.

En el catálogo de prestaciones de la ley, además, figura en el artículo 32, la prestación de Participación Social y Desarrollo Comunitario en el que recoge un conjunto de programas y acciones dirigidas tanto a individuos como a grupos específicos y a la comunidad a la que pertenecen para favorecer su propia promoción y las posibilidades de participar tanto en la movilización de recursos comunitarios como las estrategias necesarias para estimular su implicación en la solución de problemas y el fortalecimiento de las redes sociales de apoyo. El marco jurídico general de la participación ciudadana en lo relativo al sistema público de servicios sociales asturiano, aparece en los títulos V y VI de la misma, que regulan la participación y sus formas, y el papel de la iniciativa social privada. Se trata de uno de los propósitos de la propia ley tal y como se establece en su artículo 1, del cuál hablaremos más adelante.

En cuanto a la regulación de la participación en esta ley, cabe mencionar el artículo 34, en el cuál las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma garantizarán la participación de la ciudadanía en la planificación y gestión del sistema público de servicios sociales. Entre los órganos consultivos y de participación, cabe mencionar principalmente al Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias, recogido en el artículo 35 de la presente ley. Se constituye como un órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales y compuesto por distintos sectores de la sociedad asturiana, como representantes de concejos asturianos, de organizaciones empresariales y sindicales, representantes del Consejo de Personas Mayores, del órgano representativo de las asociaciones de personas con discapacidad, del Consejo Asturiano de la Mujer y de la Juventud, así como de la Universidad de Oviedo o representantes de entidades de la iniciativa social. Las funciones que desarrolla el Consejo Asesor de Bienestar Social, son las de informar los anteproyectos y proyectos de disposiciones normativas de carácter general, los programas y planes en materia de servicios sociales, además de asesorar y elevar a la Administración del Principado de Asturias propuestas e iniciativas sobre cualquier materia relacionada con los servicios sociales.

Para concluir, es importante mencionar los consejos locales de bienestar social, recogidos en el artículo 37 de la Ley 1/2003 de servicios sociales, los cuales podrán constituirse con carácter consultivo y asesor, para los temas relativos a la planificación, organización y funcionamiento del sistema público de servicios sociales dentro del consejo o zona básica de servicios sociales. Deberán fomentar la participación ciudadana y la determinación de su composición y régimen de funcionamiento será competencia de las propias administraciones locales. Así como los consejos asesores de carácter sectorial, recogidos en el artículo 38 de dicha ley, el cual establece que las administraciones públicas promoverán la constitución de consejos asesores y consultivos, que realizarán dichas funciones en los distintos ámbitos de actuación de los servicios sociales. Cabe citar también, el Decreto 61/1994, de 28 de Julio, por el que se crea la Comisión de Toxicomanías del Principado de Asturias, en el cual se regula su composición y funcionamiento, el Decreto 56/2004, de 25 de Junio, por el que se crea y regula el Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias, la Resolución de 2 de Marzo de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se crea el Consejo Asesor de Discapacidad del Principado de Asturias, así como la Comisión del

Menor, recogida en el artículo 23 de la Ley 1/1995 de 27 de Enero, de Protección del Menor.

4. Voluntariado e iniciativa social.

Desde una perspectiva histórica, la primera referencia jurídica al voluntariado se encuentra en la Ley estatal 13/1982, de 7 de Abril, de Integración Social de Minusválidos, que en su artículo 64 establece que el Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos, y promoverá la constitución y el funcionamiento de instituciones sin ánimo de lucro que integren a personas interesadas en esta actividad. A partir de esto, las Comunidades Autónomas aprobaron una normativa sobre la asistencia y los servicios sociales, que dio lugar a la colaboración del voluntariado. Un último paso en esta regulación lo está constituyendo la aprobación de normas específicas sobre el voluntariado, tanto por parte de las Comunidades Autónomas, como por el Estado, aunque debe destacarse el carácter pionero de las regulaciones autonómicas.⁴⁰

En la Ley 1/2003 de 24 de Febrero de Servicios Sociales del Principado de Asturias, se hace mención al voluntariado en su artículo 41, donde se señala que el Principado de Asturias promoverá y fomentará la participación solidaria y altruista de los ciudadanos en actuaciones de voluntariado a través de entidades públicas o privadas. Además el artículo 44, recoge la iniciativa social, por la que el Principado de Asturias promoverá e impulsará la participación de asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro en la realización de actividades en materia de acción social. Además se prevé programas de subvenciones, que se concederán de acuerdo con el interés social de los distintos servicios y proyectos⁴¹. El Principado de Asturias podrá celebrar convenios con entidades sin ánimo de lucro debidamente acreditadas, las cuales quedarán vinculadas a las determinaciones de la planificación autonómica en materia de servicios sociales y a los requisitos fijados por la normativa y por el propio convenio. Estos convenios podrán tener carácter plurianual con el fin de garantizar un marco estable que favorezca la mejor prestación de los servicios o programas.

El artículo 45 de dicha ley, recoge que el Principado de Asturias podrá declarar de interés para la Comunidad Autónoma aquellas entidades sin ánimo de lucro que presten servicios sociales y que cumplan los requisitos de figurar inscritas en el Registro de

⁴⁰ MOLLEVÍ BORTOLÓ, JOSÉ, *Voluntariado y Servicios Sociales*, Atelier, 2001, pp. 48 y ss.

⁴¹ A modo de ejemplo, véase la Resolución de 22 de Abril de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se convocan subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para el mantenimiento de servicios sociales especializados.

Entidades de Interés Social y que realicen las prestaciones de carácter social e interés general que den origen a la declaración dentro del territorio de la Comunidad Autónoma⁴².

Para concluir, es importante mencionar la Ley 10/2001, del Principado de Asturias, de 12 de Noviembre, del Voluntariado, la cual tiene por objeto, promover, fomentar y ordenar la participación solidaria y altruista de los ciudadano en actuaciones de voluntariado que se ejerzan en el ámbito territorial del Principado de Asturias, a través de entidades de voluntariado públicas o privadas, además de regular las relaciones que se establezcan entre las administraciones públicas, las entidades de voluntariado y los voluntarios.

⁴² Decreto 18/1996, de 23 de mayo, de la Consejería de Servicios Sociales, por el que se crea y regula el registro de Fundaciones Asistenciales de Interés General del Principado de Asturias.

CONCLUSIONES

La Constitución de 1978, creó las bases para la consolidación del sistema público de servicios sociales, que fue el resultado del consenso entre la administración central, las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Comienza a darse los principales pasos para la consecución del sistema con la aprobación de los estatutos de autonomía, ya que en todos ellos se hace referencia a los servicios sociales. Posteriormente se da un gran paso con la promulgación de las Leyes de Servicios Sociales en todas las comunidades autónomas, concretamente en Asturias es la Ley 1/2003. Todas ellas deben de recoger, entre otras cosas, las necesidades a las que el sistema da respuesta, además de las prestaciones, centros y servicios sociales que tienen acceso los ciudadanos. En el año 1985 es aprobada la Ley de Bases de Régimen Local, que recoge entre otros puntos, la obligatoriedad de los ayuntamientos a prestar servicios sociales. Dos años más tarde, se crea el Plan Concertado para la financiación de las prestaciones sociales entre las distintas administraciones. Pero además, el sistema ha garantizado dos niveles de servicios sociales que han resuelto una parte importante de las necesidades cotidianas que se generan en la población.

Por un lado estarían los servicios sociales de atención primaria, que constituyen la puerta de entrada al sistema, ya que es el equipamiento más cercano a la población, y por ello, los profesionales pueden descubrir y detectar las situaciones de necesidad de las familias. Por otro lado, los servicios sociales especializados, destinados para aquellas situaciones de mayor complejidad y dirigidos a sectores específicos de la población. El desarrollo de los servicios sociales, se ha debido al mantenimiento de una red de equipamientos sociales de atención primaria y de centros especializados.

En la actualidad, es necesario que las administraciones públicas aporten muchos más recursos económicos, técnicos y materiales para ayudar a la población que tradicionalmente se venía apoyando, pero tampoco podemos olvidarnos de aquellas personas afectadas por los cambios sociales que se han producido durante estos últimos años, como a los desempleados de larga duración, los jóvenes sin empleo o con un trabajo precario o temporal que tienen que prolongar su permanencia en el hogar de sus padres, así como las mujeres que viven solas con cargas familiares y sin recursos económicos.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMÁN BRACHO, CARMEN / ALONSO SECO, J.M. “Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales”, *Revista española de derecho del trabajo*, nº 27, 2011.

ALEMÁN BRACHO, CARMEN/ FERNÁNDEZ GARCÍA, TOMÁS, *Introducción a los Servicios Sociales*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2004.

BASTIDA FREIJEDO, F., “Concepto y modelos históricos de los derechos fundamentales”, en AAVV, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, 2004, pp. 30 y ss.; DÍEZ- PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed., Tecnos, 2005.

CRUZ VILLALÓN, P., “Derechos fundamentales y legislación”, en AAVV, *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1993.

DE BUEN, N., “El artículo 123 de la Constitución mexicana y sus reformas”, en AAVV (MONTROYA MELGAR, A., Coord.), *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

DE VICENTE PACHÉS, FERNANDO, “Asistencia Social y Servicios Sociales: régimen de distribución de competencias”, *Tribuna social: Revista de seguridad social y laboral*, nº 138, año 2002.

GARCÍA MURCIA, J., “Introducción y presentación”, en GARCÍA MURCIA, J./ ÁLVAREZ ALONSO, D./ CEINOS SUÁREZ, M. A./ MIRANDA BOTO, J. M/ RODRÍGUEZ CARDO, I. A, *Legislación Social del Principado de Asturias*, Lex Nova, 2006.

MOLLEVÍ BORTOLÓ, JOSÉ, *Voluntariado y Servicios Sociales*, Atelier, 2001.

MONTROYA MELGAR, A., “El trabajo en la Constitución (La experiencia española en el marco iberoamericano)”, en AAVV (MONTROYA MELGAR, A., Coord.), *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

OLLERO TASARA, A., “Estado social y democrático de Derecho. Algo más que retórica”, en AAVV(SEMPERE NAVARRO, A. V., Dir./ MARTÍN JIMÉNEZ, R., Coord.), *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003.

PARRILLA FERNÁNDEZ, J. M, *Sindicatos, Concertación y Salario Social en Asturias*, KRK, 2012.

PÉREZ LUÑO, A. E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 9ª ed., Tecnos, 2005.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., “Las garantías de los derechos fundamentales”, en AAVV, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, 2004.

TOLIVAR ALAS, LEOPOLDO, “Asistencia y Servicios Sociales”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 1995.