

Dictamen 8 2023

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
3 DE MAYO DE 2023

Sobre el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 844-2023

Colección Dictámenes

Número 8/2023

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2023

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-17122-2023

Imprime

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 3 de mayo de 2023, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 10 de abril de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de la propuesta de dictamen.

El escrito se acompañaba de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) del Anteproyecto.

La configuración actual de los servicios sociales deriva de la manera en que históricamente se ha desarrollado esta vertiente de la protección social en España. La Constitución española de 1978 (CE) no contempla un tratamiento unitario y completo de los servicios sociales, sino que incorpora diversas referencias a algunos de sus objetivos y cometidos a lo largo de su articulado. Así, entre los principios rectores de la política social y económica enumerados en el capítulo tercero del

título I, relativo a los derechos y deberes fundamentales, la CE obliga al mantenimiento de un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, “que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad” (arts. 41.1 y 149.1.17 CE), cuya acción protectora comprende determinadas prestaciones de servicios sociales. Asimismo, contiene el compromiso de una política de “previsión, tratamiento, rehabilitación e integración” en favor de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica, a quienes habrá de prestarse “la atención especializada que requieran” (art. 49 CE). Unido a lo anterior, el artículo 50 CE establece entre los principios rectores de la política social y económica la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad “mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. También otros preceptos constitucionales hacen alusión a situaciones hoy en día objeto de atención por los servicios sociales o indirectamente relacionadas con sus funciones, como la protección a la fami-

lia y la infancia (art. 39) o la obligación de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40) o el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47).

Por otro lado, la confluencia de distintos niveles competenciales ha determinado asimismo el heterogéneo desarrollo de los servicios sociales teniendo en cuenta que el artículo 148.1.20 CE incorpora la posibilidad de asunción por las comunidades autónomas de las competencias en materia de asistencia social. Las competencias en servicios sociales se incluyeron en los Estatutos de Autonomía de todas las comunidades autónomas, según el artículo 149.3 CE. En virtud de sus competencias, las diecisiete comunidades autónomas han aprobado sus respectivas leyes de servicios sociales en diferentes etapas (“primeras”, “segundas” y “terceras” leyes de servicios sociales), con distintos enfoques y características, dando lugar a una importante diversidad¹. Por otro lado, las entidades locales, en aplicación de las com-

1 Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios sociales de Asturias; Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios sociales de la Comunidad de Madrid; Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios sociales de Navarra; Ley 2/2007 de 27 de marzo, de Derechos y servicios sociales de Cantabria; Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios sociales de Cataluña; Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios sociales de Galicia; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios sociales del País Vasco; Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios sociales de les Illes Balears; Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios sociales de Aragón; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios sociales de La Rioja; Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios sociales de Castilla-La Mancha; Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios sociales de Castilla y León; Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios sociales de Extremadura; Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios sociales de Andalucía; Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios sociales de Canarias; Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana; Ley 3/2021, de 29 de julio, de Servicios sociales de la Región de Murcia.

petencias que les otorgaba la Ley 7/1985 Reguladora de las bases de régimen local, desarrollaron su propio cuadro de servicios sociales en función de las necesidades detectadas en su población.

Como elemento común, los servicios sociales se han estructurado en dos niveles: el nivel local o de atención primaria, que se configura como el primer contacto de la población con el sistema, basado en el principio de proximidad para garantizar la rapidez en la detección de problemas, y un segundo nivel, de ámbito autonómico, de atención especializada para colectivos específicos, dando respuestas a situaciones concretas en diversos ámbitos (centros de menores, casas refugio de mujeres víctimas de violencia de género, centros de acogida de solicitantes de protección internacional, etc.).

En el ámbito de los servicios sociales municipales, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales constituye el instrumento de cooperación entre los tres niveles de las Administraciones territoriales, persiguiendo asegurar la financiación y asistencia técnica de estos servicios y garantizar el acceso a todos los ciudadanos a unas prestaciones básicas. Asimismo, la necesidad de introducir cierta coherencia y consenso en materia de servicios sociales impulsó la elaboración del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en 2013. Junto al Plan Concertado, en el ámbito de la información

sobre el sistema, cabe destacar la puesta en marcha del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) como un primer paso para aproximarse a los perfiles de la población atendida.

Unido a lo anterior, multitud de leyes generales y sectoriales de ámbito estatal han incidido en la regulación autonómica de los servicios sociales. Particular importancia en la actividad de estos últimos revistió la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), una norma de carácter básico, con orientación universalista y garantista de derechos, a partir de la cual se inició un proceso de reconocimiento y garantía del derecho a los servicios sociales, incorporado a las más recientes leyes autonómicas de servicios sociales.

Otras importantes normas sectoriales que inciden en las funciones de los servicios sociales se ocupan, sin ánimo de exhaustividad, de la protección a la infancia (Ley Orgánica 1/1996 de Protección jurídica del menor o Ley 54/2007 de Adopción internacional) y de la discapacidad (Real Decreto legislativo 1/2013, texto refundido de la Ley general de los Derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social), así como de la violencia de género (Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de protección integral contra la violencia de género) o de la protección a las víctimas de violencia sexual (Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual). Tampoco se debe olvidar la importancia

de las pensiones no contributivas que, si bien constituyen parte de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado en esta materia, son gestionadas por los servicios sociales de las comunidades autónomas que tienen transferidas las funciones y servicios del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso) y coexisten con las distintas prestaciones económicas que las comunidades autónomas han desarrollado en el ámbito del sistema de garantía de rentas y en especial con las rentas mínimas de las comunidades autónomas.

Asimismo, hay que destacar la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, como referente relevante en el recorrido de los servicios sociales pues, diseñado como la piedra angular alrededor de la que girarían todas las medidas de prevención y lucha contra la pobreza y a pesar de su configuración como una prestación no contributiva de la Seguridad Social, requiere una importante interacción y complementariedad con la actividad de los servicios sociales y, en especial, con las rentas mínimas de las comunidades autónomas, cuya gestión constituye uno de los principales cometidos de estos últimos.

A las anteriores se añaden las numerosas normas autonómicas que abordan asimismo el acompañamiento social, ayudas económicas y otros aspectos específicos

para determinadas situaciones o grupos de población (infancia, familia, discapacidad, etc.) o ámbitos (rentas mínimas, vivienda, pobreza energética, etc.).

La insuficiencia de los dispositivos de los servicios sociales para dar respuesta al crecimiento de las situaciones de vulnerabilidad económica y social ha provocado en los últimos años, en especial a raíz de la crisis de 2008 y, posteriormente, de la originada por la pandemia, un desplazamiento de la demanda hacia entidades sin ánimo de lucro en el ámbito del tercer sector de acción social, regulado desde 2015 por la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer sector de acción social, y aprobada simultáneamente a la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre ambas normas en su fase de Anteproyecto², estimando que la colaboración complementaria del tercer sector de acción social no puede diluir la responsabilidad en este ámbito de las Administraciones públicas, ni derivar la defensa de los intereses sociales en una promoción o cooperación exclusiva con las entidades sin ánimo de lucro.

A pesar de la ausencia hasta el momento de una norma que regulara el marco común de actuaciones de los servicios sociales, numerosas estrategias y planes sectoriales de ámbito estatal han servido para identificar los objetivos comunes en diversas áreas de la actividad de los servicios sociales, entre las que cabe mencionar los

2 Dictamen 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, y Dictamen 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado.

Planes Nacionales de Inclusión Social, las Estrategias Nacionales de Discapacidad, Tercera Edad, Familia e Infancia, los Planes integrales de integración y ciudadanía o, más recientemente, el Pacto de Estado contra la violencia de género. La vigente Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019, dedica particular atención al papel de los servicios sociales en la prevención y la lucha contra la pobreza, complementándose con otros planes específicos como la Estrategia Nacional contra la Pobreza Infantil o la Estrategia contra la pobreza energética, en cuya ejecución resulta especialmente relevante la intervención de los servicios sociales.

En el ámbito de los sistemas de información, de los que se ocupa el Anteproyecto, cabe recordar la creación de la tarjeta social digital (TSD, en adelante) por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (apartado tres de la disposición adicional centésima cuadragésima primera), destinada a mejorar y coordinar las políticas de protección social impulsadas por las diferentes Administraciones públicas. Sus previsiones fueron modificadas recientemente por la disposición final quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, correspondiendo al INSS la administración, la gestión y el mantenimiento del registro y del sistema informático que da soporte a la TSD.

El espectro de situaciones que requieren la intervención de los servicios sociales se ha ido ampliando en las últimas décadas, en paralelo al desarrollo de importantes parcelas del Estado de Bienestar, desde la creación de las pensiones no contributivas, pasando por la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia, las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RMI) o, más recientemente, el reconocimiento a través de distintas normas de situaciones de vulnerabilidad vinculadas a problemas emergentes como la pobreza energética o las dificultades para hacer frente a los gastos asociados a la vivienda, agudizados por las sucesivas crisis. Así, sin ánimo de exhaustividad, la reciente Ley 4/2022, de 25 de febrero, de Protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, introduce en el ordenamiento la definición de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo.

En el marco de los desafíos de carácter social abordados en el contexto de la Unión Europea, hay tener en cuenta que buena parte de las actuaciones de los servicios sociales se dirigen al cumplimiento de los objetivos del Pilar Social y su plan de acción, con el fin de alcanzar de aquí a 2030 el objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, adoptando un enfoque integrado para afrontar las necesidades en todas las fases de la vida y abordar las causas profundas de la pobreza y la exclusión social, romper los ciclos intergeneracionales de

las desventajas y garantizar que nadie se quede atrás mediante regímenes de renta mínima y políticas de vivienda asequible, así como facilitando el acceso a los servicios esenciales.

La modernización de los servicios sociales en España y el diseño de un nuevo marco estatal ha sido objeto de un reciente análisis bajo ese mismo título, publicado por la OCDE (2022) en el contexto de un proyecto financiado por la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (20ES03). El informe analiza la prestación de servicios sociales en España y la normativa reguladora de su marco competencial, haciendo hincapié en la diversidad existente en cuanto a los tipos de servicios ofrecidos, las condiciones de acceso y los recursos humanos, prestando especial atención a la creación de un nuevo marco jurídico con derechos consolidados, con el fin de reducir las deficiencias de los servicios y mejorar su calidad.

En el escenario de la respuesta europea a la pandemia y la puesta en marcha de los fondos *Next Generation EU*, el Anteproyecto obedece asimismo a los compromisos incorporados por el Gobierno en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En su componente 22, el Plan se propone como objetivo principal la modernización y refuerzo del conjunto de los servicios sociales, incorporando, entre otras medidas, la previsión del desarrollo de una ley marco en servicios sociales así como el desarrollo de la innovación y las nuevas tecnologías en este

ámbito para garantizar la prestación de los servicios en todo el territorio, mejorar la calidad de la atención, contar con sistemas de información adecuados, identificar las necesidades de atención y reforzar la formación de los profesionales. A nivel presupuestario, tras el refuerzo del sistema de atención a la dependencia, el Plan de Modernización de los Servicios Sociales (Transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia) es el instrumento más relevante de este componente del PRTR, con una dotación de 899,1 millones de euros.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre algunos proyectos normativos que constituyen antecedentes del texto objeto de dictamen o guardan relación con las materias objeto de la actividad de los servicios sociales como, comenzando por los más recientes y sin ánimo de exhaustividad, el Dictamen 1/2022, sobre el Anteproyecto de Ley para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI; el Dictamen 1/2019, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; el Dictamen 4/2014, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la infancia, y el Dictamen 3/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia; el Dictamen 8/2006, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres; el Dictamen 3/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y

atención a las personas en situación de dependencia, o el más reciente Dictamen 6/2023, sobre el Anteproyecto de Ley de Familias.

Además, el CES realiza periódicamente un seguimiento de la situación de los servicios sociales en su Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación, al tiempo que les ha prestado atención específica en diversos informes. Así, valga mencionar, entre otros, el Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas*

de futuro; el Informe 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*; el Informe 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*; el Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*; el Informe 3/2013, *Distribución de la renta en España*, o el Informe 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España*.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley se compone de 37 artículos organizados en un título preliminar y seis títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Título preliminar. Disposiciones generales

Capítulo I. Objeto, definiciones y objetivos (arts. 1 a 6)

Delimita el objeto de la norma, consistente en: reconocer los derechos y deberes comunes al conjunto de la ciudadanía cuando estos dependan de los servicios sociales; crear un catálogo de servicios y prestaciones que permita la movilidad territorial; establecer los mecanismos de colaboración y cooperación de la red de

sistemas públicos de servicios sociales; y crear un Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (art. 1).

Asimismo, recoge las definiciones que rigen la norma, tales como servicios sociales, red de sistemas públicos de servicios sociales, exclusión social, vulnerabilidad social, historia social única o atención centrada en la persona, entre otras (art. 2); delimita su ámbito de aplicación (art. 3); define los objetivos de la red de sistemas públicos de servicios sociales (art. 4); establece los principios de actuación de la red de sistemas públicos de servicios sociales (art. 5); y, por último, reconoce la intervención de otros actores de la red de sistemas públicos de servicios sociales, tales como el sector social no lucrativo, colegios profesionales, universidades e instituciones académicas o empresas de inserción y centros especiales de empleo.

Capítulo II. Principios rectores

(arts. 7 y 8)

Expone los valores fundamentales y los principios rectores de carácter transversal que regirán las actuaciones de la red de sistemas públicos de servicios sociales, como la universalidad, igualdad de trato y no discriminación, la responsabilidad pública y la atención centrada en las personas (art. 7), así como los principios orientadores de la intervención (art. 8).

Título I. El derecho a los servicios sociales (arts. 9 a 13)

Se reconoce el derecho de las personas a la atención integral por parte de la red de sistemas públicos de servicios que, en lo relativo al modelo general de atención, la norma concreta en la atención personalizada y de calidad mediante el acompañamiento profesional de forma continuada, en tanto subsistan las necesidades de atención, al tiempo que se reconoce a las personas usuarias de los servicios sociales como sujetos activos en la toma de las decisiones que les afecten. También se detalla el modelo profesional de atención, estableciéndose como componente del derecho a esta la asignación de una persona profesional de referencia o de un equipo multidisciplinar formado por profesionales del ámbito social. En lo relativo a la información generada en la intervención y de la que disponen las personas usuarias, se estipula la existencia de una historia social única en formato digital como instrumento básico para la intervención. A las personas usuarias se

le reconoce el derecho al acceso pleno a su historia social, así como a la defensa de los derechos que reconoce la norma (art. 9).

El título establece como titulares del derecho a todas las personas que vivan habitualmente en el territorio español, con independencia del tiempo de residencia o empadronamiento. También tendrán acceso a los servicios y prestaciones básicas del Catálogo común las personas extranjeras, incluyendo las personas menores de edad, cualquiera que sea su situación administrativa, en consonancia con Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y con Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor (art. 10).

Se reconocen, además, los deberes de las personas atendidas por los sistemas públicos de servicios sociales (art. 11) y se otorga a los servicios y prestaciones de la red de sistemas públicos de servicios sociales la consideración de servicio esencial (art. 12). Por último, se establece que las prestaciones de emergencia o urgencia social no tienen carácter de subvención (art. 13).

Título II. Servicios y prestaciones comunes de la red de sistemas públicos de servicios sociales (arts. 14 y 15)

Establece la creación por parte de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema de Atención a la Dependencia de un Catálogo de servicios y prestaciones

de la red de sistemas públicos de servicios sociales que deberá incluir un Catálogo de referencia, que se revisará cada cinco años, en el que se identificarán las prestaciones comunes, a efectos de movilidad territorial, y las prestaciones básicas, para permitir el acceso de personas en situación administrativa irregular (art. 14). Asimismo, se otorgan las responsabilidades correspondientes a las distintas Administraciones en relación con la movilidad territorial y los servicios y prestaciones comunes (art. 15).

Título III. Profesionales de los servicios sociales (arts. 16 a 18)

Establece la consideración de profesionales de la red de sistemas públicos de servicios sociales como aquellas personas que prestan cuidados, apoyos y acompañamiento profesional, ya sea en las Administraciones públicas, entidades del tercer sector o entidades mercantiles, y que hayan acreditado los requisitos necesarios de titulación, formación y especialización (art. 16).

También se establece que las comunidades autónomas podrán regular la figura de la persona profesional de referencia, que preferentemente será un trabajador o trabajadora social, con el fin de garantizar la continuidad e integridad de la prestación, en consonancia con lo establecido en el artículo 9 (art. 17). Asimismo, establece los derechos y deberes de las personas profesionales de los servicios sociales (art. 18).

Título IV. Estándares de calidad y sistemas de información en servicios sociales

Capítulo I. La calidad de los servicios sociales

Se establece la calidad como derecho de las personas usuarias de los servicios sociales, constituyendo un objetivo prioritario (art. 19), y se establecen los componentes mínimos del derecho a la calidad, siendo los criterios comunes de calidad de la red integrada de sistemas públicos de servicios sociales los relativos a los recursos materiales, la calidad en el empleo y la dignidad en el trato, entre otros, y debiendo asegurar la accesibilidad universal (art. 20). El capítulo regula, asimismo, el seguimiento, la autoevaluación y la evaluación externa periódica de la calidad de los servicios y prestaciones comunes de la red de sistemas públicos de servicios sociales, que habrán de materializarse en la publicación de estadísticas trimestrales, informes de seguimiento estadístico y evaluación externa de carácter quinquenal (art.22).

Capítulo II. Sistema de información de la red de sistemas públicos de servicios sociales

El capítulo crea el Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (art. 24), cuyos principios serán: la cooperación entre Administraciones públicas, la responsabilidad y calidad, la transparencia y rendición de cuentas y la interoperabilidad (art. 25). En lo que concierne a las características del sistema, el Anteproyecto

establece que será de carácter abierto y público, pero con las garantías de protección de datos personales y confidencialidad de procedimientos administrativos y judiciales. Se garantizará la perspectiva de género de manera transversal y se asegurará la comparabilidad de la información generada (art. 26). Por otro lado, el capítulo establece las competencias de las distintas Administraciones en el sistema de información estatal de servicios sociales, siendo las comunidades autónomas las encargadas de regular las historias sociales digitales y de recabar los datos generados en cada sistema público autonómico de servicios sociales, en tanto que el Ministerio competente deberá desarrollar y mantener el sistema (art. 27).

Capítulo III. Gestión del conocimiento, investigación y desarrollo en servicios sociales

El capítulo III crea, por un lado, el Observatorio Estatal en Servicios Sociales, adscrito al Ministerio competente, con la finalidad de hacer el seguimiento y análisis del cumplimiento de los derechos reconocidos en el texto (art. 29) y, por otro, el Consejo Asesor en Servicios Sociales, como órgano de asesoramiento e información del Ministerio en materia de servicios sociales (art. 30).

Título V. Gobernanza

El título V determina las competencias en materia de servicios sociales, siendo el Ministerio competente el encargado de articular la colaboración, cooperación y coor-

dinación entre Administraciones (cap. I, art. 31). Recoge también la creación de la Comisión Interministerial de Servicios Sociales como futuro órgano colegiado de coordinación de las políticas de la Administración General del Estado (cap. II, art. 32).

Asimismo, crea la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que sustituirá al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (cap. III, art. 33) y cuyas funciones incluyen: el Catálogo de servicios y prestaciones de la red integral de servicios sociales públicos, la propuesta de los mecanismos de reconocimiento para el acceso y disfrute a los servicios y prestaciones comunes en casos de traslado, y los estándares de calidad, entre otras (art. 34).

Título VI. Gestión y financiación

Establece el carácter preferente de la gestión directa de servicios públicos por parte de las Administraciones públicas, siempre que las disponibilidades materiales y presupuestarias lo permitan. Entre ellos, la información, evaluación, valoración, orientación o el diagnóstico, la prescripción de los servicios, la gestión de las prestaciones económicas establecidas, la planificación estratégica, la inspección y todas aquellas funciones que supongan un ejercicio de autoridad. Por otro lado, establece la competencia del Ministerio competente en la financiación

del Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales.

Disposición adicional primera

Establece los plazos para que la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia modifique su reglamento (seis meses desde su entrada en vigor), acuerde el Catálogo de servicios y prestaciones (doce meses), acuerde los mecanismos de reconocimiento en los casos de movilidad territorial de las personas (dieciocho meses) y seleccione los indicadores y otros parámetros para la integración de la información en el Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (veinticuatro meses).

Disposición adicional segunda

Establece los plazos para la constitución del Observatorio Estatal de Servicios Sociales (seis meses), del Consejo Asesor de Servicios Sociales (seis meses) y de la Comisión Interministerial de Servicios Sociales (doce meses), y para el establecimiento del instrumento de referencia de valoración diagnóstica de vulnerabilidad de las personas y familias.

Disposición adicional tercera

Establece las condiciones para la creación del Centro Estatal de Referencia en Innovación Social y Servicios Sociales en el plazo de doce meses desde la aprobación de la norma.

Disposición adicional cuarta

Establece un plazo de doce meses desde la aprobación de la norma para que las

comunidades autónomas regulen las prestaciones económicas de urgencia y emergencia social.

Disposición adicional quinta

Dispone la sustitución de las referencias al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por el Consejo Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, creada por la nueva norma.

Disposición transitoria única

Establece en dieciocho meses el plazo para la celebración de convenios del Estado con las Ciudades de Ceuta y Melilla para lograr un funcionamiento integrado de sus servicios sociales.

Disposición derogatoria única

Deroga las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la norma.

Disposición final primera

Modifica la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, reforzando la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Disposición final segunda

Modificación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.

Disposición final tercera

Faculta al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y cumplimiento de la norma.

Disposición final cuarta

Delimita el ámbito competencial para dictar la norma, es decir, la competencia exclusiva del Estado en la regulación de

las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Disposición final quinta

Establece la entrada en vigor de la norma en el primer día del mes siguiente al de su publicación en el BOE.

3. Observaciones generales

Al igual que en otros países de nuestro entorno, los servicios sociales en España afrontan importantes desafíos para adaptarse a una realidad social cambiante y a la crisis de los cuidados en un contexto de envejecimiento de la población y mayor longevidad, y a la transformación de los modelos de familia, así como a la necesidad de seguir reforzando la igualdad efectiva de todas las personas y de garantizar el respeto a la diversidad adquirida por la sociedad en un contexto de persistencia y aumento de la desigualdad. El nuevo paradigma de servicios centrados en la persona, integrados y más enfocados en los aspectos preventivos, requiere nuevos esfuerzos en el ámbito de la coordinación y la cooperación entre Administraciones, la dotación de recursos humanos y su formación, los sistemas de información y la modernización de la gestión de esta importante dimensión de la protección social. Entre los desafíos que tienen un papel relevante, destacan asimismo el de

la digitalización y la incorporación de las nuevas tecnologías. A este respecto, los objetivos y los fondos contemplados para tal fin en el componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia deben materializarse, en opinión del CES, para contribuir de forma efectiva a la modernización y la innovación en este ámbito mejorando la calidad de la atención, desarrollando sistemas de información adecuados, identificando las necesidades, reforzando la formación de las personas que trabajan en el sector y garantizando la prestación de los servicios en todo el territorio en condiciones de igualdad, apoyando la aplicación del Anteproyecto.

En este escenario, el Consejo Económico y Social entiende que el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el acceso a los servicios sociales constituye un importante avance en la conformación de un marco común que favorezca la cohesión social y la igualdad de todas las personas

independientemente de su lugar de residencia, en coherencia con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para la igualdad efectiva en todo el territorio, dentro de las limitaciones derivadas del esquema en vigor de competencias en materia de servicios sociales y asistencia social.

Sobre los derechos que regula la norma y su concreción

En opinión del CES, el Anteproyecto aporta un marco ordenado de derechos, servicios y prestaciones comunes de la red de sistemas públicos de servicios sociales que, si bien adopta un enfoque eminentemente programático en buena parte de sus enunciados, coherente con la distribución de competencias en la materia, supone un avance considerable que introduce claridad y seguridad jurídica con respecto a la situación actual. No en vano, la falta de una ley marco de estas características ha sido una carencia puesta de manifiesto desde numerosas instancias, en la que el Consejo ha hecho también hincapié en varias ocasiones. En particular, el CES estima que la regulación de un derecho subjetivo a las prestaciones básicas en condiciones de igualdad constituía una exigencia imprescindible a la que el Anteproyecto viene a responder, regulando su aplicación real y efectiva bajo los principios de universalidad y responsabilidad pública.

El CES valora positivamente la concreción de las personas con derecho a ser atendidas por la red de servicios sociales, así como la definición de los

supuestos de titularidad de las prestaciones y servicios. Por su parte, el reconocimiento de un derecho a la atención integral y la inclusión como parte de este de la designación de una persona profesional de referencia y el acceso a la atención por un equipo multidisciplinar, así como la consideración de los servicios sociales como servicios esenciales y la regulación del derecho a la calidad de los servicios sociales y del ejercicio profesional de estos, merecen también ser valorados por este Consejo como aportaciones valiosas de la norma, coherentes con el nuevo paradigma de atención centrada en la persona y en la necesidad de mejorar los servicios.

No obstante, la ambición en la incorporación de elementos que sin duda deberán repercutir en facilitar el acceso y la calidad de los servicios contrasta con la parquedad de las referencias a la cuestión de su financiación, por lo que el CES echa en falta su tratamiento en el Anteproyecto, que únicamente se refiere en su Memoria explicativa al impacto presupuestario. Especialmente necesario resulta, en opinión del CES, garantizar de forma estable la financiación del nivel básico de la cartera de servicios.

Sobre la inclusión del concepto de consumidores vulnerables

La necesidad de fortalecer los mecanismos de protección de las personas en situación de vulnerabilidad que subyace a la aprobación de la futura ley de servicios sociales se explicita en la redacción

del Anteproyecto, que en su exposición de motivos alude a la prioridad de estos en la provisión de acompañamiento social profesional a las personas, las familias y las comunidades cuando estas pasan por situaciones de vulnerabilidad social, relacional o funcional de las que se derivan especiales necesidades de apoyo o cuidados. El CES entiende que uno de los ámbitos en los que se manifiestan las situaciones de vulnerabilidad es precisamente el de las relaciones de consumo, que en los últimos años, y en el contexto de la sucesión de crisis, no han dejado de incrementarse, añadiendo complejidad al perfil de “persona consumidora vulnerable”.

En este sentido, la Ley 4/2022, de Protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, incorporó una definición de esa figura asumiendo la amplia variedad de situaciones potencialmente debilitantes de la posición de las personas consumidoras en el mercado. Así, de acuerdo con dicha norma, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables a efectos de las relaciones de consumo aquellas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, ya sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad. La Ley 4/2022 constituye, por ello, un elemento

esencial en la normativa de protección de las situaciones de vulnerabilidad que la futura ley de servicios sociales aspira a mitigar, razón por la cual debería, a juicio de este Consejo, quedar recogida como tal en su exposición de motivos.

En el mismo sentido, reconocida la importancia de la dimensión del consumo en la caracterización de la vulnerabilidad personal, familiar y comunitaria, la representación de las personas consumidoras y usuarias en las estructuras y organizaciones dedicadas al seguimiento y análisis del cumplimiento de los derechos reconocidos en la futura ley de servicios sociales debería, a juicio del CES, materializarse en la composición del Observatorio estatal en servicios sociales.

Sobre los mecanismos de coordinación y cooperación

Por otro lado, el Consejo considera que la coordinación y la cooperación de las distintas Administraciones competentes resultan necesarias particularmente para garantizar la igualdad y la cohesión social en todo el territorio. Hay que tener en cuenta, además, que la garantía de una atención integral centrada en todas las necesidades sociales de la persona requiere la interacción, la coordinación y la cooperación no solo entre las Administraciones competentes en servicios sociales, sino también con y entre las distintas Administraciones sectoriales. No en vano, desde las instituciones europeas y otras instancias, incluyendo al propio Consejo Económico y Social,

se ha puesto de relieve la importancia de reforzar la coordinación de los servicios sociales con los servicios de empleo y los servicios sanitarios. Asimismo, la puesta en marcha del ingreso mínimo vital ha evidenciado la necesidad de mejorar su interacción con las rentas mínimas de las comunidades autónomas. Por ello, es necesario profundizar en la vertebración del sistema de protección social a través de la colaboración de cualesquiera de sus dimensiones que incidan en el bienestar y la calidad de vida de las personas. En este sentido, el CES valora la iniciativa de regular los mecanismos de coordinación y cooperación en servicios sociales a través de nuevos instrumentos, si bien, en ocasiones, aprecia cierta confusión con los mecanismos existentes en el ámbito de la atención a la dependencia, siendo necesario revisar la articulación de los distintos organismos y entes cuya creación se prevé, con el fin de evitar la concurrencia o el solapamiento de funciones. Así, por ejemplo, sería conveniente aclarar las funciones y la composición del comité consultivo, dependiente de la Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que crea el Anteproyecto, y las correspondientes al Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, existente desde la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Sobre la colaboración público-privada

El Anteproyecto tiene como objeto asegurar la igualdad de la ciudadanía en el ejercicio de su derecho a la atención por parte de los servicios sociales públicos, recogándose entre sus principios rectores la responsabilidad pública en la provisión de los derechos contemplados por la norma. Asimismo, dicha responsabilidad se mantiene independientemente de que la provisión de servicios sociales y prestaciones se lleve a cabo, tanto mediante la provisión pública directa como mediante fórmulas de contratación o colaboración con el sector privado admitidas en Derecho. Además, el Anteproyecto reconoce como agentes implicados en la red de sistemas públicos de servicios sociales a otros agentes, como el tercer sector de acción social, las empresas de inserción o los centros especiales de empleo, entre otros. Si bien el CES valora positivamente el reconocimiento de esta realidad por la norma, considera asimismo que la colaboración entre las Administraciones públicas con ese tipo de entidades debería abordarse de manera más clara y concreta, con el fin de evitar vacíos legales que puedan repercutir en deficiencias en la calidad de los servicios, cuya garantía es responsabilidad de las Administraciones públicas.

En todo caso, en opinión del CES, esta colaboración complementaria no puede diluir, en ningún caso, la responsabilidad de las Administraciones públicas a

la hora de impulsar una red de sistemas públicos de servicios sociales de calidad y suficiente, tanto en recursos profesionales como financieros y técnicos, que garantice la igualdad efectiva en el ejercicio del derecho a una atención integral que atienda a las necesidades de la ciudadanía.

Sobre la evaluación de la calidad de los servicios y prestaciones

El CES valora positivamente el reconocimiento del derecho a la calidad de la atención y que, para ello, la norma establezca la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de la calidad de los servicios y prestaciones comunes de la red pública de servicios sociales, independientemente de si su provisión se lleva a cabo de forma directa por los servicios sociales o indirecta, mediante las distintas formas de colaboración con el sector privado admitidas por la normativa. Asimismo, el CES valora favorablemente la incorporación de la perspectiva de género en esa evaluación de la calidad de la atención y las prestaciones ofrecidas por los servicios sociales.

Con todo, al CES le ofrecen dudas algunos mecanismos mencionados por el Anteproyecto para abordar la evaluación de la calidad, en particular en lo que se refiere a los procesos de autoevaluación y las evaluaciones externas, que se recogen en el anteproyecto de forma un tanto ambigua (art. 22). El CES considera que, en consonancia con la responsabilidad pública en la garan-

tía de los derechos sociales, han de ser las propias Administraciones públicas las encargadas de garantizar el rigor en la evaluación de los sistemas de servicios sociales, mediante indicadores y criterios objetivos, cuantitativos y cualitativos, que permitan la valoración de la atención prestada y el seguimiento a lo largo del tiempo, así como la comparabilidad entre los distintos servicios y formas de provisión, sin menoscabo de las labores de inspección que corresponden a las Administraciones públicas. Ello debería contribuir, en opinión del CES, a mejorar la planificación en el conjunto de la red de servicios sociales, detectar lagunas en la protección, anticipar y proporcionar una respuesta adecuada a las necesidades de las personas beneficiarias, evitar solapamientos entre distintos dispositivos de atención y, en definitiva, mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema.

Sobre el Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales

El CES valora positivamente que la norma establezca la creación de un Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales con finalidad estadística, y que los datos sean de acceso público y gratuito, tal y como se contempla en el artículo 26 del Anteproyecto. Este Consejo viene demandando de manera reiterada en muchos de sus trabajos la necesidad de mejorar los sistemas de información y datos provenientes de los servicios públicos en general y de los servicios sociales en particular,

con el fin de facilitar la realización de evaluaciones que permitan mejorar su eficacia y eficiencia. Por ello, considera muy positivo el avance que supone la creación del nuevo Sistema de Información contemplado en el Anteproyecto, con objeto de facilitar el conocimiento y la difusión de la actividad llevada a cabo desde la red de sistemas públicos de servicios sociales.

Además, el CES estima que el Sistema de Información Estatal, junto con el Observatorio Estatal de Servicios Sociales, debe contribuir a avanzar en el objetivo de fomento de la investigación y la innovación social en el ámbito de los servicios sociales que recoge la norma entre los objetivos contemplado en su artículo 4 (letra f). Por ello, valora de manera favorable la puesta a disposición de sus datos con carácter abierto a todo el público, permitiendo su conocimiento y explotación con fines de investigación tanto por parte de instituciones o grupos de investigación procedentes del ámbito académico como de otras organizaciones y asociaciones con interés en la materia, cuyos resultados pueden redundar en la propia mejora de la calidad del sistema.

Se echa en falta, con todo, que el articulado que establece las características del Sistema de Información recoja la variable edad, teniendo en cuenta los elevados niveles de pobreza infantil de España y los compromisos adquiridos ante la Unión Europea para reducirlos en el marco del Plan de Acción Social del Pilar Social Europeo de Derechos Sociales, para lo cual es fundamental poder conocer y

evaluar el papel de los servicios sociales en este ámbito.

Sobre el empleo en los servicios sociales

El reforzamiento de los servicios sociales, el reconocimiento de sus profesionales y el desarrollo positivo de sus condiciones de trabajo en el marco de la negociación colectiva constituyen, en opinión del CES, desafíos ineludibles para los servicios sociales y para la mejora de su calidad, con importantes repercusiones en el avance en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. El Consejo valora positivamente la regulación de estos aspectos en el Anteproyecto, entre otros, en lo que tiene que ver con la consideración de las personas profesionales que prestan apoyo en los distintos ámbitos.

Sobre la perspectiva de género

Unido a lo anterior, el CES valora positivamente la consideración de la perspectiva de género que incorpora el Anteproyecto, dada la elevada feminización del sector de los servicios sociales, al igual que la mayoritaria presencia de mujeres entre las personas usuarias. En este sentido, no hay que olvidar, como señalaba el Consejo en su Informe 2/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*, que el efectivo desarrollo de una nueva economía de los cuidados requiere aprovechar los recursos previstos en el PRTR para un fortalecimiento de las capacidades de los sectores sanitario, de atención a la

dependencia y de servicios sociales que redunde en una mejora en términos de igualdad en perspectiva de género, así como consolidar un sistema público de cuidados accesible, universal y de calidad.

El CES aprecia asimismo el esfuerzo en la utilización de un lenguaje inclusivo y no sexista en la redacción de la norma.

Sobre los distintos plazos de ejecución

La plena efectividad de la futura ley requerirá que todas las medidas contempladas en el texto se materialicen, siendo necesario para ello contar con periodos de tiempo razonables para hacer posible su implementación. El Anteproyecto, en efecto, recoge una serie de preceptos que deben suponer cambios de distinto alcance en el funcionamiento de la red de servicios sociales. Basten como ejemplos las obligaciones que habrá de asumir la nueva Conferencia Sectorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la puesta en funcionamiento del Observatorio Estatal de Servicios Sociales o las prestaciones de emergencia y urgencia social con cargo a los presupuestos autonómicos y locales.

El Anteproyecto dispone unos plazos para su plena vigencia que abarcan

un rango muy amplio, entre los seis y los veinticuatro meses desde la publicación, en unos casos, y desde la entrada en vigor de la ley, en otros, sin que se encuentre justificación para ello en la Memoria de análisis de impacto normativo, lo que dificulta la comprensión de su elección. Por ello, el CES encontraría más apropiado un rango temporal más reducido, con una mayor coincidencia de los plazos y, en todo caso, una adecuada justificación de los distintos periodos dispuestos.

Sobre el procedimiento de solicitud de dictamen

Con todo, una norma tan largamente esperada y con la trascendencia de este Anteproyecto hubiera merecido una reflexión más profunda sobre su contenido de la que admite el plazo de urgencia con que se solicita el dictamen. Una vez más, el CES se ve obligado a llamar la atención sobre la necesidad de una planificación temporal adecuada del proceso de consultas que garantice un plazo razonable para el ejercicio de la función consultiva que compete a este organismo, con carácter inmediatamente anterior al Consejo de Estado. Asimismo, considera necesario que a lo largo de dicho proceso se respeten los procedimientos habituales de consulta y diálogo con los interlocutores sociales.

4. Conclusiones

El Consejo Económico y Social valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Condiciones básicas para la igualdad en el

acceso a los servicios sociales, sin perjuicio de las observaciones expresadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 3 de mayo de 2023

V.º B.º El Presidente

Antón Costas Comesaña

La Secretaria General

María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA