



---

## **Oportunidades e impactos de una ley estatal de servicios sociales en España**

### **(Opportunities and impacts of a state social services law in Spain)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES FORTHCOMING

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.2243](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.2243)

RECEIVED 15 JANUARY 2025, ACCEPTED 27 JANUARY 2025, FIRST-ONLINE PUBLISHED 10 FEBRUARY 2025

ENCARNACIÓN PELÁEZ QUERO\* 

ENRIQUE PASTOR SELLER\* 

### **Resumen**

La aprobación del anteproyecto de ley de servicios sociales por el Gobierno de España justifica la finalidad de este artículo; analizar las oportunidades e impactos normativos y de derechos que esta ley significaría en la regulación de los servicios sociales en España. El método de investigación es mixto, cualitativo y cuantitativo. El primero a través del análisis de contenido de documentos recopilando propuestas que respondan a qué actores demandan esa ley estatal y qué tipo de ley se plantea, cómo ha sido esta aspiración, qué contenido se entendía que debía recoger y los intentos por materializarla llevados a cabo. El segundo a través de la participación de personas expertas y profesionales en España (n=587) empleando cuestionarios previamente validados. Las conclusiones del estudio evidencian gran variabilidad en la tipología de la norma a aprobar, pero gran coincidencia en el contenido y en que aportaría al sistema de servicios sociales en España universalización, financiación e igualdad interterritorial.

### **Palabras clave**

Servicios sociales; ley estatal; impacto; sistema público; percepción personas expertas

### **Abstract**

The approval of the draft law on social services by the Spanish Government justifies the purpose of this article: to analyse the opportunities and regulatory and rights impacts that this law would mean for the regulation of social services in Spain. The research method is mixed, qualitative and quantitative. The first is through the content

---

\* Encarnación Peláez Quero. Profesora de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Almería (España). Email: [encapelaez@ual.es](mailto:encapelaez@ual.es)

\* Enrique Pastor Seller. Autor de correspondencia/referencia. Catedrático de Universidad. Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad de Murcia (España). Email: [epastor@um.es](mailto:epastor@um.es)

analysis of documents, compiling proposals that respond to which actors demand this state law and what type of law is proposed, what this aspiration has been, what content it was understood it should contain and the attempts to materialise it carried out. The second is through the participation of experts and professionals in Spain (n=587) using previously validated questionnaires. The conclusions of the study show great variability in the typology of the norm to be approved, but great coincidence in the content and in what it would contribute to the system of social services in Spain in terms of universalisation, financing and inter-territorial equality.

### **Key words**

Social services; state law; impact; public system; perception of expert people

---

## Table of contents

1. Introducción .....	4
2. Metodología .....	5
2.1. Objetivos, dimensiones y unidades de análisis .....	5
2.2. Procedimiento .....	6
2.3. Muestras y participantes.....	7
2.4. Técnicas e instrumentos.....	7
3. Resultados .....	8
3.1. Propuestas de ley estatal de servicios sociales .....	8
3.2. Para qué una ley estatal de servicios sociales .....	10
3.3. Experiencias de intentos de aprobación de una ley estatal de servicios sociales .....	15
3.4. La opinión de las personas expertas y profesionales sobre una ley estatal de servicios sociales .....	21
4. Conclusiones .....	27
Referencias .....	28
Boletines Oficiales.....	32

## 1. Introducción

Es sabido que el término “servicios sociales” aparece en una única rúbrica en el texto constitucional, concretamente en el art. 50, quedando de manifiesto que la Constitución Española de 1978 es parca en referencias concretas a servicios sociales, por lo que habrá que hacer referencia al reparto competencial dibujado por el constituyente, concretamente los artículos 148.1 (competencias exclusivas de las comunidades autónomas) y 149.1 (competencias exclusivas del Estado). En base a este reparto competencial comienza un despliegue de legislación autonómica en servicios sociales que se inicia con la aprobación de la Ley 6/1982, de 20 de mayo, de servicios sociales del País Vasco, y que con la Ley 5/1992, de 27 de mayo, de servicios sociales de Cantabria completa la aprobación de las diez y siete leyes autonómicas de primera generación que dotan de regulación a todas las comunidades autónomas. Como sostiene Manuel Aznar en su acertada afirmación, una vez aprobada la Constitución, “la música de la protección social en nuestro país es polifónica” (1986, p. 98).

Pero más allá de estas limitaciones, es a partir de ese momento cuando se puede hablar con propiedad de la configuración de un sistema público de servicios sociales en España (en adelante, SPSS), por cuanto el marco constitucional podía permitir superar las trazas de una acción social dispersa y vinculada a la caridad, sin organización y sin liderazgo del sector público, carente de la necesaria perspectiva preventiva (Pastor-Seller *et al.* 2017).

La construcción del sistema público de servicios sociales en España a partir del despliegue legislativo en las diferentes comunidades autónomas ha condicionado sobremanera el modelo. Respecto de ese modelo, desde diversos ámbitos se ha manifestado la necesidad de disponer de una ley de servicios sociales de ámbito estatal de manera similar a otros sistemas de protección social del país como el sanitario, educativo o de seguridad social. Como refiere Subirats (2007), la ausencia de una ley que determinara unas pautas equivalentes en todo el país, o la concreción de prestaciones mínimas o sistema de financiación y líneas de coordinación público-privadas, es una nota característica del sistema de servicios sociales.

Así, desterrada la beneficencia como sistema de protección en el articulado constitucional, el despliegue del sistema público de servicios sociales en España es posible gracias a la configuración del Estado como social, democrático y de derecho.

Una Constitución que conforma lo que De la Quadra-Salcedo (2017) identifica como “Estado autonómico social”. Manuel Aznar (1983) califica de “pecado capital”, que la remisión a los servicios sociales en la Constitución se traduzca en una práctica omisión del término, en especial en la regulación del ámbito competencial de las comunidades autónomas. Incluso defiende la no institucionalización de los servicios sociales en la Constitución, considerando que no se puede hablar de una concepción de los servicios sociales diferenciada de otras dos instituciones que sí son entendidas como tales: asistencia social y seguridad social (2001). Una perspectiva compartida por Pelegrí (2007) cuando afirma que la Constitución española no abordó los servicios sociales como hubiera sido necesario, hasta tal punto de que no se pretendía crear un verdadero modelo de servicios sociales.

Es importante destacar que, en la Constitución, los servicios sociales no se incluyen en la ubicación que se considera la propia de los Derechos Fundamentales (sección 1ª del Capítulo II del Título I). Se localizan en el Capítulo III del mismo Título, “de los principios rectores de la política social y económica”. Precisamente la presencia y ubicación de los servicios sociales es uno de los argumentos esgrimidos por Manuel Aznar (2001) para defender la enunciada anteriormente no institucionalización de los servicios sociales en la Constitución. Por otro lado, como destacan Tornos y Galán (2007), estos principios no llegan a configurar auténticos derechos subjetivos invocables ante los Tribunales, aunque no por ello dejan de tener fuerza jurídica, y por tanto estar dotados de contenido. Por ello, se precisaba del necesario desarrollo legislativo.

En enero de 2022 se abre una fase de consulta pública de un proyecto de ley de servicios sociales impulsado desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Posteriormente, el 17 de enero de 2023, el Consejo de Ministros aprueba un anteproyecto de ley abriéndolo a audiencia pública, lo que trae a la actualidad esta cuestión. Por ello, se considera oportuno profundizar en el análisis de propuestas y antecedentes de iniciativas legislativas que pretendían concluir con la aprobación de la referida ley estatal, así como conocer la opinión de personas expertas y profesionales al respecto, lo que permitirá disponer de elementos de contraste y análisis ante el proceso legislativo que se inició en 2022. Todo ello, con el objetivo general de identificar las oportunidades e impactos que una ley estatal de servicios sociales tendría en el sistema de servicios sociales actual.

## **2. Metodología**

### *2.1. Objetivos, dimensiones y unidades de análisis*

Considerando el objetivo general, anteriormente mencionado, la investigación se concreta en los siguientes objetivos específicos: recopilar y analizar propuestas de ley estatal de servicios sociales; identificar y analizar experiencias de aprobación de una ley estatal de servicios sociales; y por último conocer la opinión de las personas expertas y profesionales más representativas acerca de esa norma.

Las dimensiones establecidas para el primer objetivo, con relación a las diferentes propuestas de ley estatal de servicios sociales, tienen que ver con el tipo de ley identificado en esas propuestas; también con la necesidad y utilidad, si es el caso, de esa ley en relación con el sistema público de servicios sociales, conformando el argumentario esgrimido para avalar la propuesta. Se tienen en cuenta esas dimensiones en el acercamiento a la unidad de análisis, que no es otra que el contenido de esas propuestas a las que se ha accedido a través de fuentes bibliográficas.

Las dimensiones fijadas para todas las unidades de análisis del segundo objetivo relacionado con las experiencias previas de aprobación de una ley estatal de servicios sociales permiten realizar una comparación entre estas. Se establecen así dos unidades de análisis referidas a sendas experiencias diferentes de intento de aprobar una norma estatal de servicios sociales. En lo que respecta al anteproyecto de ley de servicios sociales de los años ochenta, se ha tenido que recurrir a fuentes indirectas a través de referencias al mismo en publicaciones científicas. Un segundo intento de aprobar una ley estatal es el derivado de la moción presentada en el Senado en 1988 para instar al

Gobierno a su aprobación. En este caso las fuentes sobre las que descansa el análisis son primarias: boletines oficiales.

En el diseño de la investigación que diera respuesta al tercer objetivo, conocer la opinión de personas expertas y profesionales, se plantea la elaboración y difusión de un cuestionario y el análisis posterior de los datos obtenidos, partiendo de configurar dos grupos diferentes que permitieran contrastar los resultados obtenidos en cada uno de ellos.

Para cada uno de estos objetivos se determinan dimensiones, unidades de análisis y fuentes, que se presentarán agrupados en la tabla 1.

TABLA 1

<b>Objetivo 1: Recopilar y analizar propuestas de ley estatal de servicios sociales</b>		
<b>DIMENSIONES</b>	<b>UNIDADES ANÁLISIS</b>	<b>FUENTES</b>
1.1. Tipo de ley estatal	Propuestas de ley de servicios sociales de ámbito estatal	Bibliográficas
1.2. Necesidad y utilidad, en su caso, de una ley estatal de servicios sociales		
<b>Objetivo 2: Identificar y analizar experiencias de aprobación de una ley estatal de servicios sociales</b>		
<b>DIMENSIONES</b>	<b>UNIDADES ANÁLISIS</b>	<b>FUENTES</b>
2.1. Contenido de las propuestas	Anteproyecto de ley de servicios sociales años ochenta del siglo XX	Bibliográficas
2.2. Estrategias y argumentos	Moción en el Senado en 1998 que se insta al Gobierno elaborar LSS	Boletín Oficial Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado
<b>Objetivo 3: Conocer la opinión de personas expertas y profesionales sobre una ley estatal de servicios sociales</b>		
<b>DIMENSIONES</b>	<b>UNIDADES ANÁLISIS</b>	<b>FUENTES</b>
3.1. Impacto nueva ley en el SPSS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas expertas en servicios sociales.</li> <li>• Personas profesionales que intervienen en servicios sociales</li> </ul>	Respuestas personas encuestadas
3.2. Relación ley estatal con sistemas autonómicos de servicios sociales		

**Tabla 1. Planteamiento investigación.**  
(Fuente: Elaboración propia).

## 2.2. Procedimiento

Se ha llevado a cabo en varias fases sucesivas.

Fase I: Para dotar de una perspectiva longitudinal, se han tomado en consideración aportaciones desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la actualidad,

localizadas en publicaciones y revistas científicas vinculadas a las ciencias sociales y jurídicas. La exploración bibliográfica se amplió a informes, monografías o artículos, actas de congresos y jornadas, que pudieran aportar información relevante.

Fase II: En gran medida, las fuentes bibliográficas empeladas en la fase anterior nutren esta etapa en cuanto a búsqueda, localización y estudio de publicaciones científicas. En este sentido, se intentó disponer del texto referido al anteproyecto de ley de servicios sociales de los años ochenta referenciado en la literatura. A tal efecto, el 11 de marzo de 2022 se visita el Centro Estatal de Documentación e Información de Servicios Sociales (CEDISS) donde se pudo acceder a diversas fuentes documentales; compilaciones legislativas, informes, etc., sin obtener un resultado satisfactorio. No parece quedar constancia en ese centro del texto del proyecto de ley ampliamente referenciado. Asimismo, se elevó consulta mediante correo electrónico al servicio de archivo del IMSERSO, obteniendo como respuesta la ausencia de constancia documental del mencionado anteproyecto de ley.

Previamente ya se había abordado el estudio, a través de Diarios de Sesiones del Senado en los que se recoge el debate parlamentario referido a la moción en el Senado para aprobar una ley de servicios sociales (marzo 1998) y se procede a realizar un análisis de contenido de los textos.

Se concluyó la tarea de dar cumplimiento a los objetivos prefijados, abordando el objetivo 3, para lo que se elaboró y validó previamente un cuestionario para recabar la opinión de personas expertas y profesionales. Se distribuyó a través del envío de correos electrónicos.

### 2.3. Muestras y participantes

La referida al tercer objetivo específico se determina como una muestra incidental, (n=587) no aleatoria que se organiza en torno a dos unidades de análisis.

Un grupo conformado por personas expertas en todo el país con una posición cualificada en base a su capacitación o los puestos de responsabilidad que ocupan: concejalías, escaños en Parlamento, presidencias en colegios profesionales, cargos en organizaciones no gubernamentales o personal docente universitario. Dado que el universo es indeterminado, no fue objeto de ninguna selección. Se incorporaron al estudio un total de 197 personas expertas

Otro grupo de personas profesionales que desarrollan su labor en todos los niveles de la Administración Pública o en el tercer sector. Se determinó que, para un error inferior al 5% (4,96%) y un nivel de confianza del 95%, el tamaño de la muestra se conformara con 390 profesionales. Se valoró además que la muestra debía ser proporcional atendiendo a la variable comunidad autónoma de ejercicio profesional.

### 2.4. Técnicas e instrumentos

Se emplearon varias técnicas e instrumentos de recogida de datos, determinados en función de los objetivos establecidos.

En cuanto a la recogida de datos procedentes de fuentes documentales se utilizó un protocolo de recogida sistemático de datos *ad hoc* que respondía a las categorías derivadas de cada uno de los objetivos de investigación. Se utilizó la técnica de encuesta

como la más idónea para alcanzar el objetivo 3. Al efecto, se diseñó *ad hoc* un cuestionario mixto con preguntas cerradas y abiertas

La distribución del cuestionario se realizó en soporte web a través del software *GoogleForms*.

En lo que respecta al análisis de datos, se pusieron en práctica métodos cuantitativos y cualitativos.

En la primera categoría, se llevaron a cabo análisis de contenido de los textos de las diferentes unidades de análisis.

En las técnicas cuantitativas, el análisis estadístico se ha efectuado mediante el paquete estadístico SPSS v.25.0. (IBM) y el programa Microsoft Excel (v.16.16.27).

Para el análisis estadístico univariable se ha acudido a la frecuencia, mediana y porcentajes. En el análisis estadístico multivariable, la técnica y test estadístico no paramétricos empleado ha sido test de Chi-cuadrado cuando se ha buscado comparar proporciones o asociación entre variables.

Para la correlación entre dos variables no normales se calculó en todas estas pruebas estadísticas inferenciales. Se ha considerado que existe significación cuando  $p\text{-valor} \leq 0.050$  (n.c. 5% habitual).

### **3. Resultados**

#### *3.1. Propuestas de ley estatal de servicios sociales*

Diversos actores del ámbito científico, de partidos políticos, organización profesional del trabajo social, o representantes de entidades del tercer sector han realizado propuestas en relación con la aprobación de una ley de servicios sociales de ámbito estatal. Unas tienen carácter originario, y otras se hacen eco de las formuladas por terceros. Lo que se constata es que las diversas aportaciones se han materializado con diferente denominación.

La tabla 2 aglutina algunas de las manifestaciones vertidas desde el nacimiento del sistema de servicios sociales hasta las más recientes, cubriendo un arco temporal de más de cuarenta años desde la primera identificada, que fue expuesta por la Federación Estatal de Asociaciones de Asistentes Sociales ([en adelante, FEDASS], 1980), hasta la publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) en el último tramo de 2022.

TABLA 2

<b>Tipo de Ley</b>	<b>Autoría/ Referencia de la propuesta</b>
<b>Básica</b>	Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE) 1981 <sup>1</sup> ; Cortajarena, 1984; Pardávila, 1984; Alemán y Alonso, 2011; Morata, 2011; Partido Popular (en adelante, PP), 2019; Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (en adelante, EAPN), 2020
<b>De Servicios Sociales</b>	FEDASS, 1980; García <i>et al.</i> , 1984; Marco <i>et al.</i> , 1984; Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (en adelante, MDS), 2022
<b>Estatal</b>	Pardávila, 1984; Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (en adelante, CGDTS), 2004, 2005; Defensor del Pueblo Andaluz, 2005; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE), 2022
<b>Estatal General Básica</b>	Las Heras, 2019
<b>General</b>	Alemán, 2010; Morata, 2011; Zamanillo, 2022
<b>Legislación estatal</b>	Alguacil, 2012
<b>Marco</b>	Oliva y Sánchez, 1981; Méndez, 1987; Subirats, 2007; Morata, 2011; Marbán, 2012; Podemos, 2019; PSOE, 2019
<b>Marco Estatal</b>	Fernández, 2012; OCDE, 2022
<b>Nacional</b>	Gutiérrez Resa, 1995; Casado, 2007; OCDE, 2022
<b>Nacional de condiciones básicas</b>	OCDE, 2022
<b>Orgánica</b>	Adelantado <i>et al.</i> , 2013 <sup>2</sup>

Tabla 2. Propuestas de tipo de ley de servicios sociales de ámbito estatal, 1980-2022.  
(Fuente: Elaboración propia).

No es baladí la denominación dada a una ley, ya que de ello se derivan importantes consecuencias jurídicas, tanto en los principios que sustentan su elaboración, como en el ámbito de su aplicación posterior. Así, por ejemplo, el apostar por una ley marco se estaría presuponiendo que las comunidades autónomas precisan de habilitación de las Cortes Generales para legislar en una materia de competencia estatal.

<sup>1</sup> Conclusiones de las II Jornadas Socialistas de servicios Sociales celebradas durante los días 6 y 7 de mayo de 1981. Recogen el compromiso del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de presentar, “antes del día 30 de junio, una Proposición de Ley Básica de Servicios Sociales” (p. 461).

<sup>2</sup> Recogiendo la demanda de la profesión de trabajo social de aprobar una ley orgánica de servicios sociales.

Por citar la más reciente, la OCDE (2022) en su informe sobre modernización de los servicios sociales plantea al menos dos posibilidades: ley de armonización, o ley de condiciones básicas, decantándose por esta última.

La determinación de la modalidad de ley defendida habrá de estar en relación con los objetivos que se esperen alcanzar con su aprobación. Son esas aportaciones que la norma traería al sistema público lo que se aborda a continuación.

### 3.2. Para qué una ley estatal de servicios sociales

Como se ha relatado, el planteamiento de la necesidad de una ley estatal de servicios sociales no es una cuestión novedosa, más bien lo contrario. Ya desde los inicios de la configuración del sistema, esta cuestión se hizo visible tanto en los discursos de teóricos del ámbito jurídico como social, como en profesionales del sector.

Alonso (2007) incide en la posición de inferioridad que, en el espacio sociosanitario, ocupan los servicios sociales respecto a la sanidad, por cuanto este sistema sí posee una ley a nivel estatal; la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud. En otros casos, lo que se pone de manifiesto es la diferencia entre el sistema de servicios sociales y los de educación y sanidad por el hecho de que estos últimos se habían desarrollado a nivel estatal con carácter previo a su descentralización. A partir de esta comparación, se puede acudir a Fernández (2012), que reconoce como legítima la reivindicación desde el trabajo social de una ley marco estatal de servicios sociales en el contexto de recesión económica derivada de la crisis de 2008.

En el interés por dotar al sistema público de servicios sociales de una ley estatal, además de decantarse por una u otra categoría, se han expresado una serie de razones que avalarían la promulgación de dicha ley. En la tabla 3 se exponen, ordenados cronológicamente, los argumentos por los que se considera necesaria la aprobación de esa norma, y los avances que incorporaría al sistema según la autoría de la propuesta.

TABLA 3

Argumentos	Autoría
Hacer efectivos derechos sociales	FEDASS (1980)
Configurar un SPSS que coordine, evite tratamiento disperso de necesidades sociales y supere las acciones fragmentarias, paternalistas e individuales	PSOE (1981)
Creación de un sistema único	García <i>et al.</i> (1984)
Desarrollar preceptos constitucionales, establecer un régimen público de servicios sociales, integrar en un único cuerpo legal todas las disposiciones derogando las superadas, unificar la gestión, superar los distintos sistemas de financiación, establecer cauces de colaboración, facilitar la cooperación social, fijar los Servicios Sociales básicos mínimos para todo ciudadano español, financiados por los Presupuestos Generales del Estado, definir los medios de cooperación y coordinación Administración Central-Comunidades Autónomas e impulsar y estimular el voluntariado social	Cortajarena (1984)

Política social coherente, planificada y fijando prioridades	Marco <i>et al.</i> (1984)
Creación del SPSS, y unificación, de programas y presupuestos en un único organismo. Simplificación y racionalización.	Pardávila (1984)
Garantía de unidad en la elaboración de las leyes autonómicas, determinando los distintos modelos de servicios sociales (p. 185)	Méndez (1987)
Garantizar la universalidad del derecho a las prestaciones básicas de servicios sociales como cuarto pilar del Estado de Bienestar, salvaguardando la igualdad de derechos, estableciendo el reconocimiento de derechos subjetivos, el catálogo de prestaciones básicas, ratios de profesionales y equipamientos y financiación	CGDTS (2004)
Universalizar y garantizar en condiciones de igualdad el derecho de acceso a las prestaciones básicas de Servicios Sociales	Defensor del Pueblo Andaluz (2005)
Integración de sistemas y coordinación de políticas	Rodríguez Cabrero (2007)
Hubiera instituido prestaciones obligatorias y garantizadas por derechos subjetivos, reducido el riesgo de desigualdad entre comunidades autónomas	Casado (2007)
Facilitaría configurar un SSS integrado a que garantice mínimos de atención en todo el estado a través de un catálogo de servicios y prestaciones	Subirats (2007)
Facilitaría gobernanza en materia de Ley de Dependencia	Marbán (2012)
Definir dimensión territorial y contenido, homogeneizando el sistema	Morata (2011)
Se ganaría en homogeneidad en todo el país, las Leyes autonómicas seguirían una pauta común	Alemán y Alonso (2011)
Garantice unas prestaciones básicas o mínimas en cada territorio	Rodríguez Cabrero (2011)
Garantía de derechos sociales subjetivos que armonice las prestaciones básicas, garantizando cobertura de las necesidades sociales.	Fernández (2012)
Garantizar en términos de obligación de resultados, los derechos subjetivos de universalidad e igualdad para todos los territorios	Alguacil (2012)
Simplificación y agilización de la burocracia, mejorando la coordinación entre sector privado y la Administración.	Adelantado <i>et al.</i> (2013) <sup>3</sup>
Corrección de las desigualdades territoriales	Casado <i>et al.</i> (2019) <sup>4</sup>

<sup>3</sup> Haciéndose eco de las propuestas de las organizaciones del sector privado.

<sup>4</sup> Recogiendo la propuesta de ley nacional presentada en el XVIII Congreso del PSOE.



subjetivos respecto de la protección social, materializada en la cobertura de necesidades básicas.

Con la incorporación de una ley estatal de servicios sociales al ordenamiento jurídico, se pretende asimismo unificar territorialmente el sistema en cuanto a gestión, financiación (garantizándola a través de los Presupuestos Generales del Estado), y programas y prestaciones básicas a través de los cuales se aseguraría esa pretendida protección social.

Esa unificación territorial propiciada por la ley tendría un impacto positivo en cuanto que incrementaría la igualdad interterritorial y facilitaría la cooperación y la coordinación.

GRÁFICO 2



Gráfico 2. Mapa conceptual de las propuestas de ley de servicios sociales, 1980-2022. (Fuente: Elaboración propia).

Si se posa la mirada en la evolución temporal del contenido de las propuestas, se pueden identificar tres etapas. Una inicial (1980-1987) cuando aún no se había completado el mapa de leyes autonómicas de servicios sociales en las que se atribuye a la ley la potestad de creación, configuración o establecimiento del sistema, incluso la consecución de unidad en el desarrollo normativo autonómico. La segunda etapa (1988-2011) vendría caracterizada por un cierto lamento por la oportunidad perdida de haber integrado todos los sistemas autonómicos, formulándose en muchas de ellas, con los verbos en tiempo pretérito pluscuamperfecto. Esas valoraciones conviven en esta etapa con los deseos de integración en un contexto en el que ya se ha desplegado la regulación autonómica del sistema. Finalmente, una etapa más reciente, la tercera (a partir de 2012),

en la que en las últimas décadas se ahonda en la posibilidad de corregir los desequilibrios territoriales existentes, garantizar derechos y reforzar el sistema. Incluso se avanzan notas que deberían caracterizar el proceso de elaboración de la ley; mediante el diálogo.

Pero no todo son propuestas a favor de la aprobación de la ley estatal. Beltrán (1992) realiza una manifestación que no deja lugar a dudas al referirse a la iniciativa desde el Gobierno de la Nación de presentar una ley de servicios sociales ante las Cortes, y que se habría elaborado entre los años 1983 y 1984; manifiesta que “por fortuna, no prosperó” (p. 124). Según Aguado (2012), el Segundo Informe Mundial sobre la descentralización y la Democracia Local. GOLD 2010, constata una tendencia recentralizadora que dificultaría la detección de las necesidades sociales llevadas a cabo desde los gobiernos locales. La dificultad para llevar a cabo actuaciones de una manera más descentralizada en cuanto a determinación del gasto es sugerida por Lasagabaster (2007), que pone en cuestión que la garantía de derechos sociales se asegure más desde un poder centralizado. Llega a plantear que algunas comunidades autónomas desarrollan políticas más avanzadas que el propio Estado, calificando esta cuestión como “ideológica”, ya que se puede producir una contracción del gasto y de las políticas sociales y una dificultad para el desarrollo de políticas sociales a nivel autonómico, cuando lo que se ha venido afirmando es lo contrario.

Tampoco parece que incrementar el corpus normativo pueda suponer una garantía absoluta frente a la pérdida de derechos: Adelantado *et al.* (2013) recuerdan que entre 1984 y 1998 se aprueban doce leyes autonómicas de servicios sociales, lo que no evitó una reducción de la financiación de los servicios sociales durante ese periodo. El hecho de disponer de una ley estatal de servicios sociales no significaría *per se* una garantía de consolidación del sistema, máxime si como considera Gaitán (1993), los cambios en la vida social no sólo se producen por vía legal. En ese sentido apunta la reflexión de López (2014); “las formas de hacer desaparecer los derechos por las vías jurídicamente tradicionalmente previstas para ello han quedado literalmente barridas, arrinconadas, por otra vía llamada “recorte” puro y simple” (p. 45). Pero si de homogeneizar se trata, el análisis que hace Marbán (2012) en una investigación apenas unos años después de la puesta en marcha de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAPAD) pone de manifiesto que la Ley no estaba garantizando una homogeneidad del sistema en el acceso y calidad de las prestaciones en todo el Estado. Aunque es cierto que básicamente imputa este hecho a la no consideración de la LAPAD como una ley básica que sí hubiera alterado el status quo competencial en servicios sociales, sistema en el que se integró. A modo de propuesta, en el programa electoral de Izquierda Unida para las elecciones generales del 10 de noviembre de 2019, contempla que el proceso seguido con la conocida como Ley de Dependencia, debió haber sido seguido para los servicios sociales.

Alemán y Alonso concluyen que uno de los desafíos que tienen los servicios sociales es que la Administración general del Estado y las de comunidades autónomas se pongan de acuerdo para elaborar una ley básica de servicios sociales, del mismo modo que se ha hecho para la protección de las situaciones de dependencia. No obstante, no confían demasiado en que se llegue a promulgar, ya que consideran que “el reto, hoy por hoy, parece bastante difícil, hemos de abdicar probablemente de determinados

particularismos, pero es una aspiración de futuro a la que no debería renunciarse” (Alemán y Alonso 2011, p. 4).

Ha quedado acreditada la gran diversidad de propuestas respecto a la tipología de leyes estatales propuestas, así como las autorías de las distintas opciones. El contenido de esas propuestas se ha agrupado en torno a unos conceptos recurrentes como son la idea de derecho y sistema público.

Seguidamente se analizan iniciativas que pretendían llegar a aprobar una ley estatal en el ámbito de los servicios sociales.

### 3.3. *Experiencias de intentos de aprobación de una ley estatal de servicios sociales*

El intento de aprobar una ley de servicios sociales más referenciado, aunque frustrado, es el que se lleva a cabo al inicio de la década de los ochenta y que será abordado de inmediato. Con anterioridad, en las postrimerías de la dictadura, Pemán (2003) recoge una cita de García Padilla (1990, 419 y ss.) en la que se alude a un “Proyecto de Ley de Asistencia Social” que se redacta en los años sesenta del pasado siglo “mediante la cual se atribuiría al Estado ‘funciones de coordinación, planificación, financiación y control de los servicios asistenciales imprescindibles para la satisfacción de necesidades elementales de la vida humana’” (Pemán 2003, p. 246). Pemán puntualiza que en la reseñada publicación no se especifica la fecha del proyecto ni la fuente utilizada por el autor.

Centrando el discurso tras la aprobación de la Constitución, se van a analizar especialmente dos momentos que permiten ilustrar las iniciativas legislativas estatales de servicios sociales; una primera iniciativa surgida desde el ejecutivo en los años ochenta, y otra segunda que parte de una iniciativa en el Senado en 1998.

En el momento en el que empieza la asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, ya proponía Manuel Aznar (1983) que, justo a la aprobación de las dos primeras leyes autonómicas de servicios sociales en País Vasco y Navarra, hubiera sido más lógico “efectuar a priori la reordenación de los servicios sociales en el escalón de la Administración central, en lugar de pretender hacerlo a posteriori” (p. 74). Más lógico, desde luego, pero manifiestamente irrealizado, aunque al parecer sí que hubo un intento recogido por algunos autores que han mencionado la iniciativa para elaborar una ley estatal de servicios sociales al inicio de los años ochenta del pasado siglo.

En el discurso de clausura de las I Jornadas Nacionales de Estudio del Comité Español para el Bienestar Social (CEBS), celebradas los días 23 y 24 de abril de 1983 en Madrid, Lázaro (1983)<sup>5</sup> señala el compromiso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para elaborar una ley de servicios sociales al manifestar que “antes del verano será presentada a las Cortes Generales que, desarrollando el artículo 41 de la Constitución, establecerá un Sistema Público de Servicios Sociales en el marco de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos” (p. 123). Méndez (1987) da por hecho que desde 1982 se disponía de un diseño de una futura ley de servicios sociales a nivel estatal. Rodríguez Cabrero (2007, p. 358) hace alusión a una “non nata ley de servicios sociales en la primera

<sup>5</sup> Laureano Lázaro: director del Gabinete Técnico del Secretario General para la Seguridad Social, que interviene en las Jornadas en sustitución de éste.

década de los ochenta del pasado siglo". Del Valle (1987), se hace eco del contenido del "Informe-Balance de Actividades de 1983" de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recoge que "el actual Gobierno tiene la firme intención (...) de crear un régimen público de Servicios Sociales, cuyo soporte legal será la Ley Básica de Servicios Sociales" (p. 36); una propuesta que apostaba por incluir a los servicios sociales dentro del sistema de seguridad social. Alonso (2007, p. 377) dice que "se plantea en la Administración General del Estado, en 1983, la necesidad de elaborar una ley marco de servicios sociales que definiera las competencias del Estado en materia de servicios sociales" como estrategia para poner freno a "la posible dispersión normativa" que efectivamente después se derivó de la regulación por parte de las diferentes comunidades autónomas; la opción de la ley marco, según este autor, se transforma en intento de aprobación de ley general en 1984 dentro del paraguas de la seguridad social. Otra referencia más reciente se localiza en el VIII informe FOESSA donde se recoge que "a lo largo de los años ochenta, el Gobierno central promovió una ley nacional de servicios sociales que fracasó y fue abandonada" (Arriba y Rodríguez 2019, p. 341). Y se aporta una última referencia de Rodríguez Cabrero (2011) en una publicación del Consejo Económico y Social en la que habla de un intento que él sitúa en los años ochenta del siglo veinte, pero en un momento posterior.

Como se desprende de lo expuesto, se trata de un proyecto ampliamente nombrado, pero escasamente estudiado en profundidad. Como se aprecia en la tabla 4, ni siquiera hay coincidencia en la datación, que va desde el año 1982 a 1984, incluso en otro texto, se hace alusión a la segunda mitad de la década.

TABLA 4

<b>Datación</b>	<b>Contenido de la iniciativa</b>	<b>Autoría</b>
En la década de los ochenta	"El Gobierno central promovió una ley nacional de servicios sociales que fracasó y fue abandonada" (p. 341)	Arriba y Rodríguez, 2019
	Algunos intentos, a la postre fallidos, de elaborar y aprobar una norma legal, en desarrollo del artículo 41 de la Constitución, que permitiese establecer un sistema público de servicios sociales	Aznar, 2001
Desde 1982	Se disponía de un diseño de una futura ley de servicios sociales a nivel estatal	Méndez, 1987
Antes del verano de 1983	Compromiso del gobierno de presentar en las Cortes Generales, un proyecto de ley de servicios sociales	Lázaro, 1983
En 1983	Compromiso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de preparar un borrador de ley marco	Del Valle, 1987
	Elaboración de una ley Marco de Servicios Sociales	Alonso, 2007
En la primera década de los ochenta del pasado siglo	Non nata ley de servicios sociales	Rodríguez Cabrero, 2007
1984	Sustituida la propuesta de Ley Marco de 1983, por una Ley General, "con el objeto de	Alonso, 2007

	establecer una regulación unitaria e <i>integrada de los Servicios Sociales para todos los ciudadanos</i> ” (p. 377)	
En la segunda mitad de los años ochenta	“Tuvo lugar un debate de limitado alcance sobre la necesidad de una norma básica en la materia” (p. 151)	Rodríguez Cabrero, 2011

**Tabla 4. Referencias propuesta ley estatal de servicios sociales años ochenta del siglo XX. (Fuente: Elaboración propia).**

Las únicas referencias más explícitas al contenido de ese proyecto se localizan en dos publicaciones. La primera se refiere a las II Jornadas Socialistas de Servicios Sociales, concretamente a la ponencia conjunta de Colomer *et al.* (1981) donde se identifica el contenido de las competencias que habría de recoger esa Ley de Régimen Local en lo que respecta a servicios sociales, y especifica que:

Debe hacerse en concordancia con el proyecto de Ley de Servicios Sociales: bienestar de la familia, de la infancia y la adolescencia, servicios para la promoción de la mujer, bienestar de la tercera edad e inserción de minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales; Prevención y tratamiento de la delincuencia de menores; Prevención de la marginación y reinserción social de marginados; Prevención y reinserción social de alcohólicos y otras toxicomanías; programas para situaciones de emergencia social. (p. 114).

Otras referencias se encuentran en las anteriormente mencionadas Jornadas del CEBS; la primera proviene de Cortajarena (1983) que, en respuesta a preguntas formuladas en una de las mesas redondas que ella moderaba, afirma que

La Ley marco se encuentra en avanzada elaboración. Las bases o principios en que se apoya son, entre otros, los siguientes: sistema público de Seguridad Social, gestión descentralizada, prestaciones de derecho para todos los ciudadanos, participación ciudadana, servicios comunitarios y servicios sectoriales, el sector privado podrá colaborar y recibir ayudas económicas de la Administración, siempre que cumpla los requisitos señalados por la ley. (p. 116)

Y añade que esa ley fijaría mínimos que serían exigibles, que podrían ser superados por parte de la legislación propia de las comunidades autónomas.

La segunda se localiza en el mencionado discurso de clausura que ofrece Lázaro (1983) que enuncia como objetivos del mismo proyecto en marcha:

1º Garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. 2º Regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho al bienestar social. 3º Conseguir la unificación de los Servicios Sociales, hoy dispersos entre distintas entidades públicas dentro de cada nivel territorial (Administración Central, Autónoma y Local), logrando así la integración de las tres redes básicas existentes hoy: la Asistencia Social del Estado (transferida en su mayoría a las Comunidades Autónomas), los Servicios Sociales de la Seguridad Social (INSERSO) y la Beneficencia de las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos. 4º Distribuir adecuadamente las competencias en Servicios Sociales entre los distintos escalones territoriales de la Administración Pública, partiendo del principio de que las entidades superiores no han de llevar a cabo aquellas funciones que puedan realizar las inferiores, potenciándose así a los Ayuntamientos como entes públicos territoriales de gestión de los Servicios Sociales.

5º Posibilitar la participación de los usuarios a través de un Consejo General y de Consejos sectoriales. (pp. 123-124)

Podría deducirse, por analogía, que son las mismas competencias que se estarían incluyendo en ese momento en el documento de elaboración de la ley.

Pero, más allá de las discrepancias evidenciadas en cuanto a la datación del proyecto y el conocimiento indirecto de su contenido, lo que es indubitado es el hecho de que, finalmente, no se incorpora ley estatal alguna al ordenamiento jurídico español. En un intento de ofrecer una explicación, llama la atención cómo la propia Cortajarena, unos meses más tarde, en el V Congreso Estatal de Trabajadores Sociales celebrado en noviembre de 1984, ya aventuraba una serie de dificultades de cara a la aprobación de una ley de servicios sociales: las derivadas de la interpretación del término servicios sociales en el texto constitucional, la posible creación de un subsistema de servicios sociales a raíz de la Ley de Seguridad Social en curso en ese momento, y el insoslayable diálogo que habría que establecer con las comunidades autónomas.

Otros factores que pudieron conducir a este intento frustrado son los señalados por Morata (2011), cuando formula como hipótesis explicativa de esta cuestión lo que ella denomina “carrera de las Comunidades Autónomas” por promulgar leyes de servicios sociales tras la aprobación de la primera en 1982.

Por otro lado, Casado (2007, p. 141) concluye que “fue abortada por el Gobierno del partido que la concibió”, y Rodríguez Cabrero (2007) centra en el diseño competencial establecido en la Constitución el motivo principal del fracaso de la iniciativa.

Menos referenciada es la moción presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado el 16 de marzo de 1998, recogida en el debate posterior, “por la que se insta al Gobierno, de acuerdo con las distintas Comunidades Autónomas, a la elaboración, a la mayor brevedad posible, de una ley básica que enmarque los servicios sociales en el conjunto del Estado, respetando las competencias transferidas en esta medida a dichas Comunidades Autónomas” (Cortes Generales –en adelante, CG– 1998, p. 3562).

La moción, que es debatida en la sesión plenaria del Senado celebrada el 24 de marzo, no pudo tener una acogida más negativa, por cuanto el Grupo de senadores Nacionalistas Vascos y el Grupo Mixto presentan enmiendas. El primero de estos grupos plantea una “enmienda a la totalidad” bajo el argumento de entender que la propuesta popular ignora completamente las competencias autonómicas en la materia. Esta enmienda decae antes de que sea sometida a debate y votación, y es sustituida por una enmienda transaccional que se introduce en la moción inicial del Grupo Popular, y que es la que acabaron aprobando todos los grupos excepto el socialista.<sup>6</sup>

Aun cuando el Grupo Parlamentario Popular reclama la elaboración de una ley de servicios sociales, el breve argumentario que acompaña a la moción se centra en lo que después conformaría el núcleo de la LAPAD. Se refiere sólo a que, los servicios sociales para atender las necesidades de cuidados de larga duración, su extensión y desarrollo, son más bajos en España que en la media de los países de nuestro entorno, aportando el dato de la oferta de plazas residenciales para mayores de 65 años y la tasa de cobertura del servicio de ayuda a domicilio; no se lee alusión alguna a otros ámbitos de intervención de los servicios sociales más allá de los expuestos. No obstante, en el debate plenario sí que hay referencias al ámbito comunitario y otros sectores de población objeto

---

<sup>6</sup> Se aprobó por 132 votos a favor, 87 en contra y 6 abstenciones.

de intervención como la infancia y adolescencia, minorías étnicas o, en terminología de la época, “drogodependencias y grupos con conductas disociales”. Incluso hay cabida para los sectores de la iniciativa social, con los que se plantea una actuación en concordancia.

Son varios los argumentos esgrimidos para justificar la oportunidad de la moción; junto al de la insuficiencia de servicios del sistema en ese momento, se invoca la desigualdad en los diferentes territorios en cuanto a la extensión de los recursos, requisitos de acceso y la atención profesional. Según el grupo proponente, se pretende “completar un espacio normativo. Se trata —claro está— de una iniciativa sin estrías, que procura no hacer ruidos, que tiene como única finalidad acotar un territorio que, tal vez, requiriese un complemento legal” (CG 1998, p. 3562).

En su discurso de defensa de la moción realizado por el senador Mancha, se puede leer cómo se pretende responder al sentir de “un amplio sector de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y profesionales, que aspiran a tener ese marco común, al igual que lo poseen otros sectores.” Se esperaba que “esta posible ley satisfaría la necesidad actual de regular unos mínimos derechos y deberes básicos en materia de servicios sociales” (CG 1998, p. 3562).

Ya aparecían también en esta propuesta otras dos ideas fundamentales sobre las que va a pivotar la legislación autonómica posterior: “la concesión uniforme de los servicios” y “la elaboración y definición de un catálogo de prestaciones de servicios sociales básicos y especializados”. Entre las bondades que pretendidamente se atribuían a la norma a aprobar, se encontraba la evitación de los riesgos de diferenciación que ya se detectaban en ese momento; que facilitaría asimismo la movilidad intercentros a elección de las personas usuarias y la colaboración técnica entre comunidades autónomas y la Administración general del Estado, lo que redundaría en un gran apoyo técnico para la coordinación sociosanitaria; y en cuanto a racionalización del gasto, un instrumento eficaz.

Se incidía en la necesidad de consenso parlamentario, y especialmente con las comunidades autónomas, fundamentalmente por la experiencia acumulada por las mismas en este ámbito. Es significativo cómo se intenta dejar claro de manera recurrente que no se trataría de intervencionismo, sino que se invoca la solidaridad que regularizaría los servicios sociales respetando las competencias autonómicas; se remarca que “no pretende ni puede pretender ir más allá de la elaboración de una norma básica que enmarque los servicios sociales del Estado”, apostillando que “debe quedar meridianamente claro, debe estar en el ánimo de todos los senadores que el Grupo Parlamentario Popular jamás intentaría mover ni una sola pared de una Comunidad Autónoma en sus competencias” (CG 1998, p. 3565).

Para asegurar el encaje constitucional, se trae a colación la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas; concretamente su artículo 16, y en especial los apartados a y d, referidos a las competencias sobre la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de seguridad social. Además, la pone en relación con el art. 149.17<sup>a</sup> de la Constitución, que reconoce la competencia del Estado en materia de legislación básica y régimen económico de la seguridad social.

Por contraposición, los argumentos defendidos por el resto de grupos tenían que ver con las discrepancias en la interpretación de la diferente atribución competencial al Estado y las comunidades autónomas.

Por otra parte, el acuerdo de algunos de los grupos de la oposición sobre esa enmienda de carácter transaccional se basa en que la resolución final se ajustara a las competencias de las diferentes administraciones y no se tratara de la elaboración de una ley básica. Redunda en esa idea la intervención del ponente del Grupo de Senadores Vascos, senador Gatzagaetxebarría, cuando afirma que “se dirige exclusivamente a la Administración central en relación con sus propios servicios sociales y nada más, ya que los demás servicios sociales son de la exclusiva competencia de las comunidades autónomas” (CG 1998, p. 3564). Refleja el interés por determinar los límites de la para ellos infranqueable competencia estatal en legislación de servicios sociales, basada en la voluntad del constituyente - aludiendo al artículo 148.1.20ª-, y estatuyentes redactores de los estatutos de autonomía que reconocen como propia y exclusiva la competencia en servicios sociales. En absoluto aceptan como válida la invocación al art. 150.3 CE que hubiera conducido a una ley de armonización, y en su argumentación hacen uso de la posición del Tribunal Constitucional cuando su pronunciamiento es entendido en el sentido de que “caben posiciones jurídicas distintas de los ciudadanos en el territorio del Estado en el ordenamiento jurídico”. Muestran en su argumentación cómo la configuración de nuestro estado autonómico, que confiere a las comunidades capacidad legislativa y normativa, es el núcleo del Estado autonómico, por lo que la legislación básica no tiene cabida en este caso cerrando así toda posibilidad de legislación desde el ámbito estatal en esta cuestión, por cuanto además no reconoce legitimación en los artículos 148 y 149 CE ya que, en su interpretación, de ellos no se desprende un título específico para que el Estado regule esta materia que es competencia autonómica.

En similar línea argumental discurre la breve intervención del senador Ríos por el Grupo Parlamentario Mixto, y la del senador Cardona por el Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió*. Este último llega incluso a plantear que su nivel de acuerdo era mayor con la primera enmienda presentada por los senadores vascos, que con la transaccional a la que finalmente se adheriría en aras al consenso; manifestando su preferencia porque sólo se aplicara en aquellas comunidades sin competencia exclusiva en la materia.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista, el único que no vota a favor de la enmienda transaccional que finalmente es aprobada, defiende su posición a través de la senadora Barenys, a la sazón trabajadora social. En primer lugar, muestra su extrañeza por que sea el grupo que da soporte al Gobierno quien plantee la moción, ya que el ejecutivo está en posición de aprobar la norma demandada en ese instante desde el legislativo.

Hace dos recomendaciones de actuaciones previas para obtener la complicidad de los grupos de la Cámara, si ese hubiere sido el propósito de la actuación: “primero, un balance de situación del desarrollo de la red básica de servicios sociales que justificara la necesidad de esta ley. Segundo, tener establecido un acuerdo con las Comunidades Autónomas sobre las características de este tipo de proyecto” (CG 1998, p. 3567). Además de las dos cuestiones previas enunciadas anteriormente, la senadora socialista entra en el fondo competencial de la cuestión marcando su posicionamiento y calificando de

“residuales” las competencias legislativas que conserva el Gobierno en esta materia al haber transferido “el gran paquete de competencias” a las comunidades autónomas. Pone también de manifiesto la mayor complejidad del sistema público de servicios sociales en nuestro país en comparación con los sistemas sanitario y educativo, incidiendo en el encaje con las administraciones autonómica y local. La pretendida homogenización que el Grupo Popular consideraba que vendría de la mano de la ley de servicios sociales a aprobar, la senadora socialista la confía al Plan Concertado de Prestaciones Básicas, y en especial al incremento de la dotación presupuestaria estatal al mismo. Por otro lado, fija posición de su grupo en el sentido de no aprobar la moción transaccional, argumentando que las competencias en servicios sociales sobre las que se limitaría la petición al Gobierno son las que conserva el Estado en virtud del artículo 149.1.17<sup>a</sup>, esto es, competencias residuales. Manifiesta que su grupo prefiere pronunciarse a la luz del texto legislativo que se presente con posterioridad al amparo de la moción resultante de la sesión.

Tampoco esta iniciativa, como ocurriera con los intentos de la década de los ochenta del pasado siglo, se tradujo en la aprobación de una ley estatal de servicios sociales; es más, ni siquiera llegó a servir para impulsar un anteproyecto de ley.

#### *3.4. La opinión de las personas expertas y profesionales sobre una ley estatal de servicios sociales*

Se sometió a la consideración de las personas encuestadas el grado de acuerdo o desacuerdo acerca del impacto que tendría una futura ley de servicios sociales sobre una serie de variables identificadas, puntuando cinco el total acuerdo y uno el total desacuerdo.

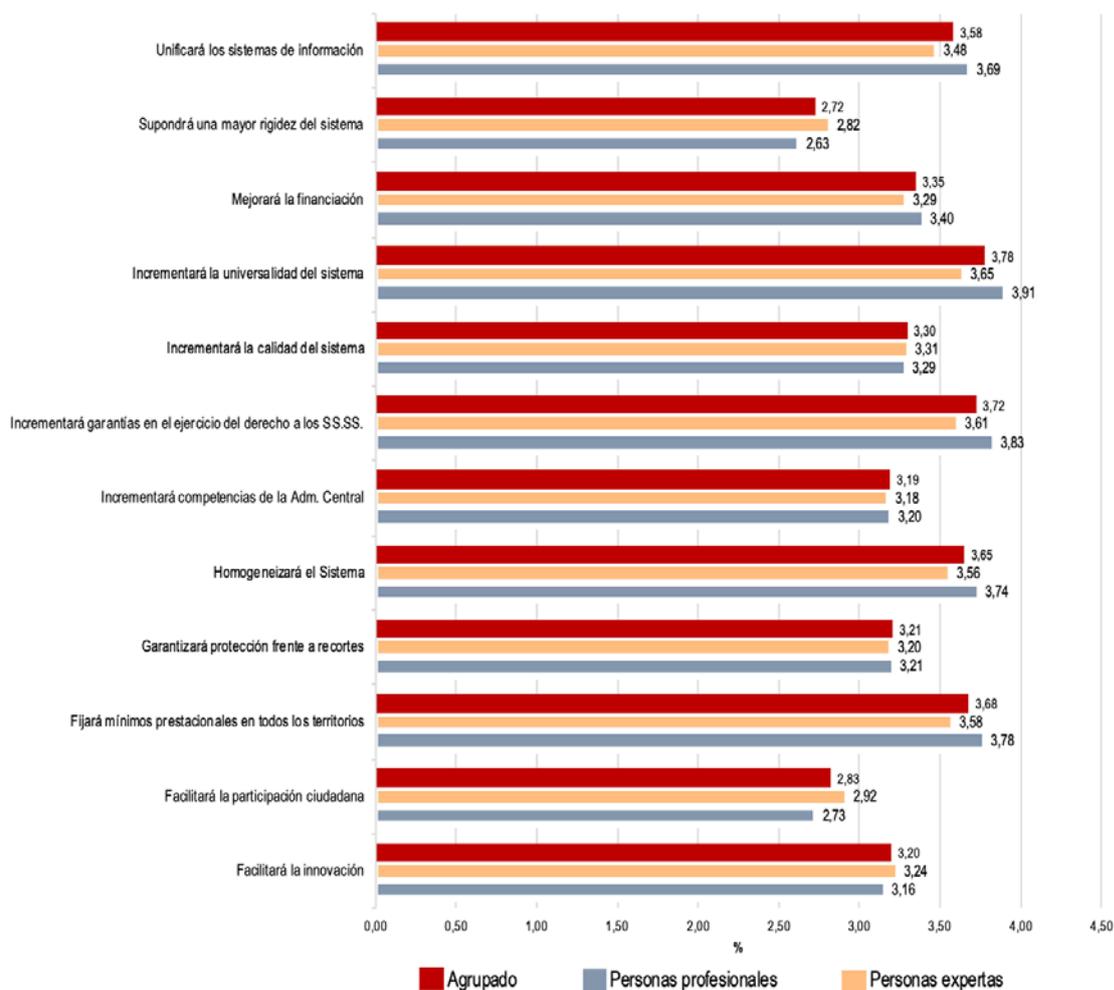
Hay suficiente evidencia estadística tanto en el grupo de personas expertas como en el de profesionales para mantener que hay diferencias en el orden en el que valoran las encuestadas de cada uno de esos grupos, ya que el p-valor obtenido al comparar los porcentajes entre si ha resultado inferior a 0,001, muy por debajo del nivel de significación.

Se presentan las valoraciones de las encuestadas en cada uno de los grupos y de manera agrupada (Gráfico 3). Los promedios de ambas muestras se aprecian muy cercanos, y además apenas hay diferencia entre la cuestión que se considera que tendrá un mayor impacto en el sistema (el incremento de la universalidad: 3,78), y la que entienden que influirá en menor medida (facilitará la participación ciudadana: 2,83); un rango de 1,06.

Opinan las encuestadas que la ley estatal, además de la universalización, principalmente contribuirá a incrementar las garantías en el ejercicio de derechos (3,72), fijará mínimos prestacionales en todos los territorios (3,68), homogenizará el sistema (3,65) y unificará los sistemas de información (3,58).

En el extremo opuesto, no les parece que pueda contribuir a mejorar la participación, ni que necesariamente suponga una mayor rigidez para el sistema.

GRÁFICO 3



**Gráfico 3. Impacto de la ley estatal en el sistema público de servicios sociales.**  
(Fuente: Elaboración propia).

Cuando se solicita a las personas de los dos grupos, de entre los diversos ítems valorados previamente en las que una ley estatal de servicios sociales puede influir en el sistema público de servicios sociales, que seleccionen la que consideran una mejora más importante, la respuesta ofrecida por ambos se presenta muy próxima. Puede dar idea del grado de similitud en las respuestas el dato de que la media de diferencias entre los grupos analizados es de 1,92 puntos, muy cercana a la mediana de 1,14.

Como se plasma en el gráfico 4, se localizan las mayores discrepancias en las respuestas vertidas sobre la contribución de la ley para fijar mínimos prestacionales en todo el territorio; mientras que las personas expertas la seleccionan como la más importante en el 11,03% de los casos, las personas profesionales lo hacen en un 19,80% (una distancia de 8,8 puntos porcentuales). Algo similar ocurre con la categoría de homogenización del sistema, cuya distancia entre los porcentajes de los dos grupos se sitúa en 5,1 puntos. En el resto, no se llegan a sobrepasar los 1,65 puntos entre ambas categorías, siendo las más similares las relativas a la unificación de los sistemas de información o el incremento de la calidad del sistema, sólo separadas por una distancia de 0,3 puntos.

Así, las categorías que puntúan más alto, y por tanto las convierten en las que más valor aportarían según las personas que responden al cuestionario son, en primer lugar, la

homogeneización del sistema (promedio conjunto del 42%), y en segundo lugar el incremento de garantías para el ejercicio del derecho a los servicios sociales (23,34%). También puntúan con un promedio elevado las opciones de fijar mínimos prestacionales (15,41%) e incrementar la universalidad (13,29%). Por el contrario, no se considera que la nueva ley contribuya al incremento de la participación (1,40%) ni la innovación (1,91%).

GRÁFICO 4

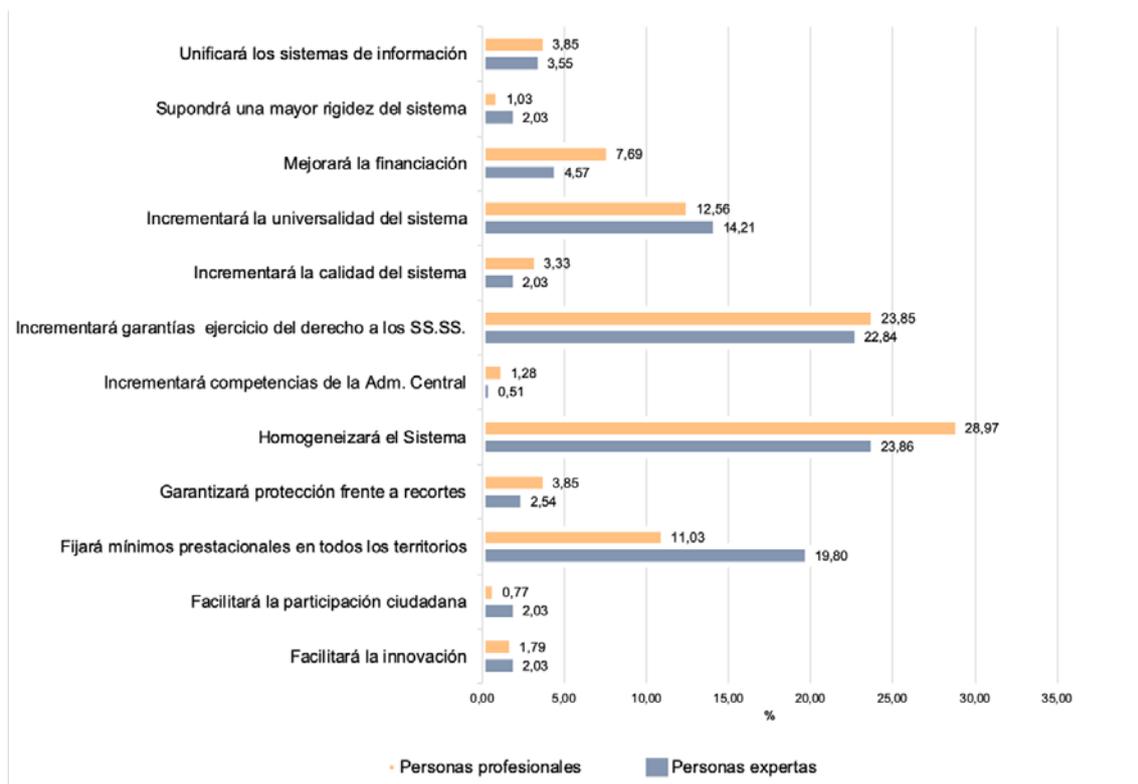


Gráfico 4. Impacto más importante de una ley estatal en el sistema público de servicios sociales. (Fuente: Elaboración propia).

Se puede interpretar que hay coincidencia en los ítems que mejor describen el impacto en la ley, y en su creencia acerca de los que son de mayor importancia.

Una de las personas encuestadas confía en que la ley “eliminaría agravios comparativos y desajustes entre las comunidades autónomas” (Persona experta, en adelante PE, 123), considerando que puede ser un elemento que aporte calidad al sistema “completamente de acuerdo que existiera una ley estatal SSSS que espero que salga, creo que sería conveniente unificar los servicios sociales a nivel estatal para poder tener mayor comunicación y calidad a la hora de la intervención con las personas” (Persona profesional, en adelante PPR, 302).

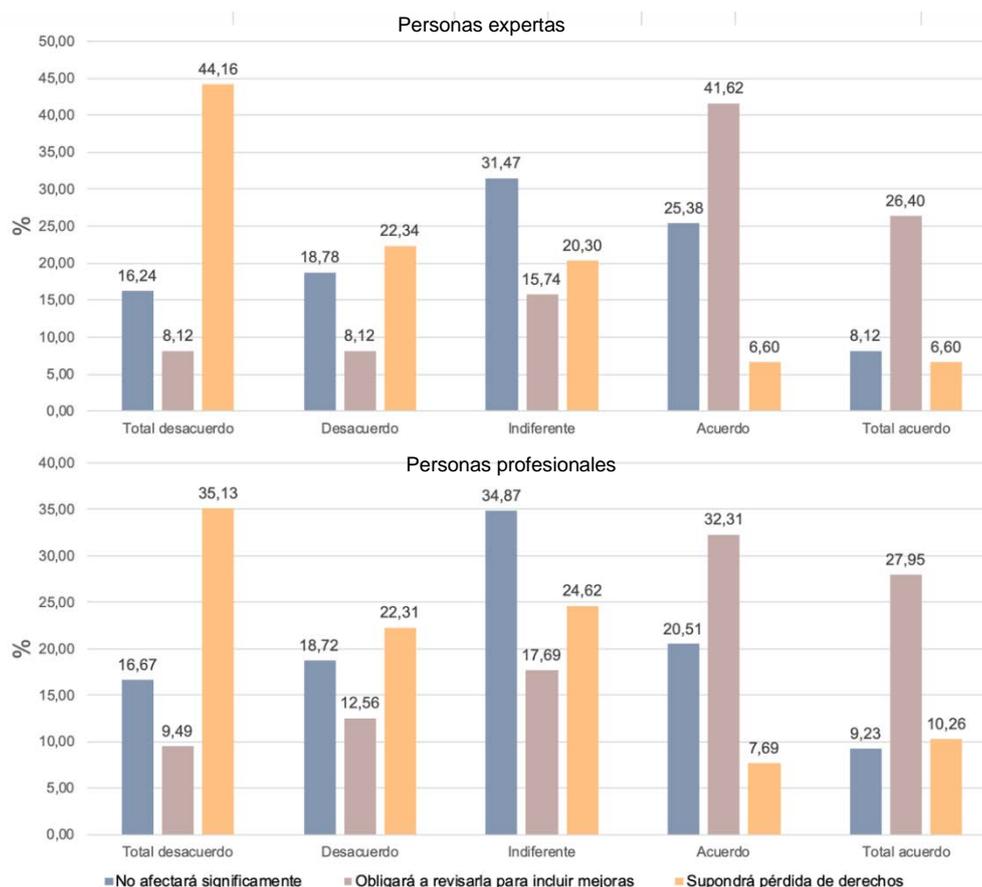
Reseñamos que no se ha recogido ningún comentario contrario a la aprobación de la ley.

Se compararon las respuestas dadas por las personas expertas y profesionales a la cuestión planteada respecto a la valoración de qué impacto creen que tendría en sus respectivas comunidades autónomas la aprobación de una ley estatal de servicios sociales. El p-valor obtenido al comparar entre sí las respuestas en cada uno de los grupos ha sido inferior a 0,001, por lo que se puede afirmar que hay evidencia estadística

suficiente para afirmar que hay diferencias en el orden en que las personas que responden creen que afectará la ley en sus comunidades autónomas.

Tanto personas expertas como profesionales consideran en mayor medida que las comunidades autónomas se verán obligadas a revisar sus leyes para incorporar mejoras, y no esperan que se pierdan derechos ya adquiridos mediante esas normas autonómicas (Gráfico 5).

GRÁFICO 5



**Gráfico 5. Impacto de la ley estatal en leyes autonómicas de servicios sociales.**  
(Fuente: Elaboración propia).

Otro de los aspectos valorados por las personas participantes en el estudio es la modalidad de relación de la ley estatal con los sistemas autonómicos de servicios sociales; una recopilación de los contenidos de las normativas autonómicas, elaborar un texto innovador respecto a las que están en vigor, o bien aprobar una ley estatal que represente una ruptura con el actual marco autonómico.

La opinión, tanto de personas expertas como profesionales evidencia que, según su opinión (20,3% y 19,5% respectivamente), el modelo de servicios sociales que tiene que preconizar es de recopilación, aglutinando la ley estatal las mejores regulaciones autonómicas (Gráfico 6).

No obstante, es más amplia la opinión de que la ley ha de innovar mejorando los sistemas actuales (61,4% y 65,6%). Incluso un porcentaje del 13,2% referido al grupo de expertas abogan por la ruptura con el modelo actual, estableciendo uno nuevo; algo inferior es el

grupo de profesionales que se decantan por esta opción, el 8,46%. Por tanto, se puede afirmar que una amplia mayoría prefieren que se introduzcan cambios, bien sea mediante la vía de la innovación (promedio de 63,53 entre los dos grupos), o mediante la ruptura con el modelo ya existente (76,62 % y 74,1%; promedio del 75,36% si se aglutinan ambas opciones).

GRÁFICO 6

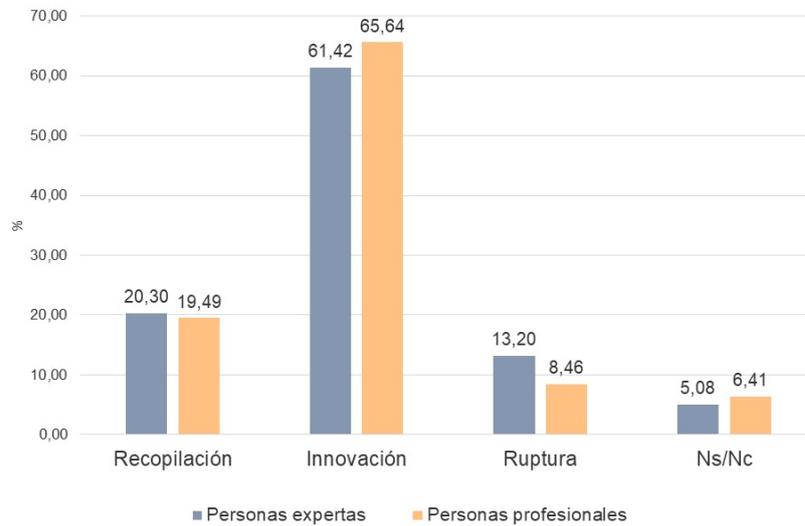


Gráfico 6 Relación leyes autonómicas en vigor – ley estatal de servicios sociales.  
(Fuente: Elaboración propia).

Se ha buscado asociación entre las respuestas dadas a esta pregunta por las encuestadas con la comunidad autónoma en la que residen las personas encuestadas (Tabla 5). No se ha hallado evidencia estadística de asociación entre las dos variables ya que, tras realizar la prueba de chi-cuadrado, se obtuvo un p-valor de 0,547, superior al nivel de significación.

TABLA 5

Comunidad	Innovación	Recopilación	Ruptura	No sabe/ No contesta	TOTAL
<b>Andalucía</b>	71	17	10	9	<b>107</b>
<b>Aragón</b>	11	6	5	1	<b>23</b>
<b>Asturias</b>	9	3	1	2	<b>15</b>
<b>Baleares</b>	7	2	1	0	<b>10</b>
<b>Canarias</b>	16	4	2	1	<b>23</b>
<b>Cantabria</b>	6	3	0	2	<b>11</b>
<b>Castilla-La Mancha</b>	15	6	1	0	<b>22</b>
<b>Castilla y León</b>	29	17	3	1	<b>50</b>
<b>Cataluña</b>	48	19	14	4	<b>85</b>
<b>C. Valenciana</b>	23	10	3	1	<b>37</b>
<b>Extremadura</b>	11	2	3	1	<b>17</b>
<b>Galicia</b>	21	6	4	3	<b>34</b>

<b>Madrid</b>	59	13	4	5	<b>81</b>
<b>Murcia</b>	8	4	0	2	<b>14</b>
<b>Navarra</b>	8	1	2	2	<b>13</b>
<b>País Vasco</b>	24	5	4	1	<b>34</b>
<b>Rioja, La</b>	7	0	1	0	<b>8</b>
<b>Ceuta</b>	0	1	0	0	<b>1</b>
<b>Melilla</b>	1	1	0	0	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>374</b>	<b>120</b>	<b>58</b>	<b>35</b>	<b>587</b>

**Tabla 5. Comunidad autónoma de residencia y modelo de relación ley estatal-leyes autonómicas de servicios sociales.**

(Fuente: Elaboración propia).

También se ha buscado relación entre las profesiones tituladas con mayor presencia en el sistema y el modelo de relación de su sistema autonómico y el que se desarrolle a partir de una futura ley de servicios sociales (Tabla 6). A tal efecto se ha realizado una prueba de chi-cuadrado, obteniéndose un p-valor de 0,287. Como el p-valor ha sido superior al nivel de significación no ha habido evidencia estadística suficiente como para demostrar que haya asociación entre estas dos variables. Por tanto, no es una cuestión que venga influenciada por la profesión de referencia.

**TABLA 6**

<b>Profesión</b>	<b>Innovación</b>	<b>Recopilación</b>	<b>Ruptura</b>	<b>TOTAL</b>
Educación social	48	18	12	<b>78</b>
Psicología	46	9	4	<b>59</b>
Trabajo social	242	78	37	<b>357</b>
<b>TOTAL</b>	<b>336</b>	<b>105</b>	<b>53</b>	<b>494</b>

**Tabla 6. Profesión y modelo de relación ley estatal-leyes autonómicas de servicios sociales.**

(Fuente: Elaboración propia).

A la hora de determinar a qué nivel se tiene que ajustar la recopilación de la legislación ya existente, alguna persona experta plantea que “debería de ser una ley que vaya a máximos” (PE, 117), mientras que en otro caso se opina en sentido contrario que “es preciso un sistema que sienta las bases homogéneas de mínimos, promueva la innovación y garantice los servicios sociales como derecho fundamental” (PE, 59).

Otras encuestadas opinan que las distintas opciones de modelos sometidas a consideración no son antagónicas:

Un modelo de recopilación no excluye una mejora en la innovación para mejorar los sistemas actuales. La ley tiene que proponer un ‘mínimo común múltiplo’ que recoja las mejores apuestas para garantizar el derecho subjetivo en el ámbito nacional, dejando a las comunidades su espacio de realidad y ejecución para ejercer su autonomía en relación con su contexto. (PE, 63)

Puede ser una oportunidad para establecer unos derechos mínimos de obligado cumplimiento para todas las comunidades autónomas, evitando las desigualdades en el sistema. En todo caso, debería asegurar asimismo la adaptación a las diferentes realidades (priorización de problemáticas de la población en cada territorio). (PE, 77)

Se depositan en la regulación estatal esperanzas de una mejora en el sistema “una reorganización estructural, contextual y funcional de los Servicios Sociales, mejoras en los procesos de gestión básicos, de recursos y avanzados, y mejoras en los modelos de intervención social” (PE, 94); “la innovación tendrá que basarse en un principio en las mejores regulaciones actuales” (PE, 152).

#### 4. Conclusiones

Ha quedado acreditado cómo la idea de ley estatal ha estado presente de manera constante en las aspiraciones de quienes se han acercado a analizar el campo de los servicios sociales. A pesar de ello, hay una variabilidad considerable a la hora de determinar el tipo de norma a través del cual se materializaría la ley a nivel estatal; básica, general, marco, estatal, orgánica, de bases, etc. La variedad llega al extremo de que en un mismo texto incluso se emplean de manera indistinta. Cuestión del todo inviable, por otro lado, es la materialización como ley orgánica con la actual ubicación de los servicios sociales en la Constitución, al no estar incluidos en el catálogo constitucional de derechos fundamentales. En ningún caso encajaría en los supuestos de reserva material de ley orgánica del art. 81.1 CE.

No obstante, parece que la modalidad que agrupa un mayor consenso es la de ley estatal básica. Es la opción propuesta desde el reciente informe de la OCDE (2022), aunque en el texto mencionado también se hiciera un acercamiento a una ley de armonización.

Se ha identificado un amplio repertorio de argumentos a favor de la aprobación de la ley estatal de servicios sociales por cuanto esta podría aportar sensibles mejoras en el sistema. En el análisis conjunto de los textos recopilados subyacen algunas ideas comunes: configuración como sistema y público, la consideración de derecho y la articulación a través de prestaciones.

Por otro lado, los dos intentos de aprobar una norma estatal que regulara los servicios sociales no llegaron a ver la luz por no resolver en su momento la cuestión competencial de asignación autonómica o estatal; es esta una cuestión muy recurrente en el debate parlamentario en la moción de 1998. En relación con la iniciativa desde el gobierno central de los años ochenta cabe hablar de inconcreción en las referencias, complejidad en el anclaje con las normas que comienzan a dictarse desde las comunidades autónomas, y la claudicación misma de la Administración general del Estado que, si bien inicialmente parece apostar por la elaboración de esta norma estatal, renuncia ante el panorama legislativo autonómico que se despliega en ese momento.

Con carácter general, consideran las personas expertas y profesionales que el modelo de relación que debe seguirse entre las actuales leyes autonómicas y la futura ley estatal es de recopilación de las primeras, aglutinando la ley estatal las mejores regulaciones autonómicas. No se ha encontrado evidencia para afirmar que el modelo por el que se opte venga condicionado por la profesión ejercida por las personas encuestadas, ni por la comunidad autónoma de residencia.

Las aportaciones que se atribuyen a una posible ley estatal tienen que ver con la homogenización del sistema de servicios sociales y el incremento de garantías en el ejercicio del derecho a los servicios sociales

Entre los impactos mayores de la ley en el sistema autonómico destaca el incremento de la universalidad. En el lado opuesto, se entiende que el aspecto en el que menos influiría sería en facilitar la participación.

Hay que destacar que de la comparación de resultados entre los dos grupos de personas encuestadas se desprende que las opiniones muestran escasa variabilidad entre personas expertas y profesionales, siendo bastante coincidentes.

En definitiva, una ley estatal de servicios sociales encuentra justificación en la medida en que contribuiría a mejorar el sistema público de servicios sociales, y se prevé que pueda hacerlo principalmente garantizando la universalización, los derechos, la financiación y la igualdad.

## Referencias

- Adelantado, J., *et al.*, 2013. La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008). *Zerbitzuan* [en línea], (53), 41-56. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.53.03>
- Aguado, V., 2012. El Régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales. *En*: A. Ezquerro, ed., *El Marco Jurídico de los Servicios Sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro*. Barcelona: Atelier, 47-85.
- Alemán, C., 2010. Situación actual y perspectivas de los servicios sociales en España. *En*: C. Alemán, ed., *Fundamentos de Servicios Sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 299-308.
- Alemán, C., y Alonso, J.M., 2011. Los sistemas de Servicios Sociales en las leyes autonómicas de Servicios Sociales. *Revista de Derecho Administrativo*, (27), 1-32.
- Alguacil, J., 2012. La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social* [en línea], 25(1), 63-74. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_CUTS.2012.v25.n1.38434](https://doi.org/10.5209/rev_CUTS.2012.v25.n1.38434)
- Alonso, J.M., 2007. Mejoras jurídico-institucionales en los servicios sociales. *En*: D. Casado y F. Fantova, eds., *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España* [en línea]. Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA), 373-413. Disponible en: <https://www.caritas.es/producto/perfeccionamiento-servicios-sociales-espana>
- Arriba, A., y Rodríguez, G., eds., 2019. El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis. *En*: G. Fernández Maíllo, ed., *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España* [en línea]. Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA), 303-396. Disponible en: <https://www.foessa.es/viii-informe/>
- Aznar, M., 1983. La acción social en el Estado de las Autonomías. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, (53), 63-74.
- Aznar, M., 1986. Reforma de la Seguridad Social y legislación autonómica de Servicios Sociales: notas para la sinfonía incompleta de la protección social. *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, 64, 85-104.
- Aznar, M., 2001. Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos*

- Sociales* [en línea], (30), 55-86. Disponible en:  
<https://libreriavirtual.trabajo.gob.es/libreriavirtual/descargaGratuita/W0140130>
- Beltrán, J.L., 1992. *El Régimen Jurídico de la Acción Social Pública*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública
- Casado, D., 2007. Apunte Histórico de la construcción de los servicios sociales. En: D. Casado y F. Fantova, eds., *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales* [en línea]. Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA), 101-145. Disponible en: <https://www.caritas.es/producto/perfeccionamiento-servicios-sociales-espana/>
- Casado, D., Vilà, A., y Fantova, F., 2019. Los servicios sociales públicos. En VIII. Informe FOESSA. Documento de trabajo 4.8 [en línea]. Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA). Disponible en: <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/06/4.8.pdf>
- Colomer, M., et al., 1981. El Municipio y la Ley de Régimen Local. *Cuadernos de Política Sectorial. Cambio Social y servicios sociales*, 8, 111-114.
- Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (CGDTS), 2004. *Anexo 3. X Congreso Estatal de Trabajo Social: "Un Mundo Mil Culturas"*.
- Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales (CGDTS), 2005. *Carpeta de Trabajo. Por la defensa del Sistema Público de Servicios Sociales. Conclusiones* [en línea]. Disponible en: <https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/CONCLUSIONES%20GUADARRAMA.pdf>
- Cortajarena, E., 1983. (Moderación de mesa redonda). *Los servicios asistenciales y sociales en el estado de las autonomías*. Madrid: Marsiega.
- Cortajarena, E., 1984. El derecho ciudadano a los servicios sociales. *Bienestar Social ¿Una Utopía? Libro de Ponencias V. Congreso Estatal de Trabajadores Sociales (asistentes sociales)*. 22-25 noviembre, Leioa, 215-245.
- De la Quadra-Salcedo, T., 2017. El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias. *Instituto Nacional de Administración Pública*. Disponible en: <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1508037>
- Defensor del Pueblo Andaluz, 2005. *La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz.
- Del Valle, A., 1987. *El Modelo de Servicios Sociales en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Federación Española de Asistentes Sociales (FEDASS), 1980. *IV Congreso Estatal de Asistentes Sociales. Por unos servicios sociales para todos. Conclusiones* [en línea]. Valladolid. Disponible en: <http://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/fondo%20documental/IV%20CONGRESO%20NACIONAL.pdf>

- Fernández, T., 2012. El Estado de Bienestar frente a la crisis política, económica y social. *Portularia*, 12, 3-12.
- Gaitán, L., 1993. Servicios Sociales: Reflexiones para después de una década. *Cuadernos de Trabajo Social* [en línea], (4-5), 11-25. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS9192110011A/8542>
- García Padilla, M., 1990. Historia de la acción social: Seguridad Social y Asistencia (1939-1975). En: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ed., *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid, 419 y ss.
- García, G., et al., 1984. En *Bienestar Social ¿Una Utopía? Libro de Ponencias V. Congreso Estatal de Trabajadores Sociales (asistentes sociales)* 22-25 noviembre, Leioa, 141-186.
- Gutiérrez Resa, A., 1995. Progreso epistemológico de los Servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social* [en línea], (8), 61-74. Disponible en: <http://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=119455>
- Izquierda Unida, 2019. *Programa para un país que lucha. Programa para un país con futuro. Programa de IU para las elecciones Generales 10N2019* [en línea]. Disponible en: <https://izquierdaunida.org/wp-content/uploads/2019/10/Programa-de-IU-para-las-Elecciones-Generales-10N-2019.pdf>
- Las Heras, P., 2019. *Trabajo Social y Servicios Sociales. Conocimiento y ética*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social/Paraninfo.
- Lasagabaster, I., 2007. La Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Una reflexión desde la perspectiva competencial. *Revista d'estudis autonòmics i federals* [en línea], (4), 129-158. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/252880>
- Lázaro, L., 1983. El Estado de la descentralización de los servicios asistenciales y sociales en España. *Servicios Asistenciales y Sociales en el Estado de las Autonomías. Discurso de Clausura*. Madrid: Marsiega, 121-125.
- López, F.J., 2014. *Acción social en España. Centros, servicios y establecimientos de servicios sociales*. Madrid: ACCI Acción Cultura y Científica Iberoamericana.
- Marbán, V., 2012. Actores sociales y desarrollo de la ley de dependencia en España. *Revista Internacional de Sociología* [en línea], 70(2), 375-398. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2010.06.29>
- Marco, C., et al., 1984. Servicios Sociales: instrumentos para una política social de progreso. *Bienestar Social ¿Una Utopía? Libro de Ponencias V. Congreso Estatal de Trabajadores Sociales (asistentes sociales)* 22-25 noviembre, Leioa, 87-106.
- Méndez de Valdivia, M., 1987. La acción descentralizadora del Estado en servicios sociales. *Cuadernos de Trabajo Social* [en línea], (0), 173-196. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/download/CUTS8787110173A/8685>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDS), 2022. Consulta pública previa anteproyecto de ley de servicios sociales. Disponible en:

[https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/consultapub/220208\\_consulta\\_publica\\_definitiva.pdf](https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/consultapub/220208_consulta_publica_definitiva.pdf)

- Morata, B., 2011. ¿Qué pasa con los servicios sociales en España? *Serviço Social & Sociedade, São Paulo* [en línea], (108), 605-622. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000400002>
- Oliva, J.M., y Sánchez M., 1981. La política de Servicios Sociales: situación actual en España. *Cuadernos de Política Sectorial. Cambio Social y servicios sociales*, (8), 27-46.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2022. *Modernización de los servicios sociales en España. Diseño de un marco estatal* [en línea]. Disponible en: <https://www.fundacionpilares.org/wp-content/uploads/2022/10/Modernizacion-de-los-servicios-sociales-en-Espana.pdf>
- Pardávila, B., 1984. Situación socioeconómica y repercusiones en los servicios sociales. *En Bienestar Social ¿Una Utopía? Libro de Ponencias V. Congreso Estatal de Trabajadores Sociales (asistentes sociales)* 22-25 noviembre, Leioa, 249-285.
- Partido Popular (PP), 2019. *Programa electoral 2019. Por todo lo que nos une* [en línea]. Disponible en: [https://www.rtve.es/contenidos/documentos/elecciones\\_generales\\_2019\\_nov/programa\\_electoral\\_pp.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/documentos/elecciones_generales_2019_nov/programa_electoral_pp.pdf)
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 1981. Cambio Social y Servicios Sociales. *Cuadernos de Política Sectorial*, (8), 27-46.
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 2019. *Ahora, progreso* [en línea]. Disponible en: <https://www.psoe.es/media-content/2019/10/Ahora-progreso-programa-PSOE-10N-31102019.pdf>
- Pastor-Seller, E., et al., 2017. El sistema de servicios sociales y dependencia en España. *En: E. Pastor, ed., Sistemas y Políticas de Bienestar desde una perspectiva internacional* [en línea]. Madrid: Dykinson, 111-130. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1zgb377.9>
- Pelegrí, X., 2007. El modelo de servicios sociales en España. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades SOCIOTAM* [en línea], 17(2), 125-150. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65417206>
- Pemán, J.M., 2003. Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial. *Revista de Administración Pública* [en línea], (161), Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-161-mayoagosto-2003/sobre-el-concepto-consitucional-de-asistencia-social-estado-y-comunidades-autonomas-ante-las-2>
- Podemos, 2019. *Programa de Podemos. Las razones siguen intactas* [en línea]. Disponible en: [https://www.rtve.es/contenidos/documentos/elecciones\\_generales\\_2019\\_nov/programa\\_electoral\\_podemos.pdf](https://www.rtve.es/contenidos/documentos/elecciones_generales_2019_nov/programa_electoral_podemos.pdf)
- Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN), 2020. *En: Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, Conmemoración del día internacional para la erradicación de la pobreza programa* [Vídeo de YouTube] (en

línea), 15 octubre. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=kunCikB0BB4> (minuto 32:01).

Rodríguez-Cabrero, G., 2007. Financiación de los servicios sociales con especial referencia a la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: situación y propuestas de mejora. En: D. Casado y F. Fantova, eds., *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España* [en línea]. Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada (FOESSA), 355-372. Disponible en: <https://www.caritas.es/producto/perfeccionamiento-servicios-sociales-espana/>

Rodríguez-Cabrero, G., ed., 2011. *Servicios sociales y cohesión social*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Subirats, J. ed., 2007. *Los Servicios Sociales de atención primaria ante el cambio social* [en línea]. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en: [https://sid-inico.usal.es/idocs/F8/FDO22996/los\\_servicios\\_sociales\\_de\\_atencion\\_primaria\\_ante\\_el\\_cambio.pdf](https://sid-inico.usal.es/idocs/F8/FDO22996/los_servicios_sociales_de_atencion_primaria_ante_el_cambio.pdf)

Tornos, J., y Galán, A., 2007. *La configuración de los servicios sociales como servicio público. derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio* [en línea]. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51598.pdf>

Zamanillo, T., 2022. Retos de los servicios sociales públicos. *Trabajo Social Hoy* [en línea], (95) 27-46. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12960/TSH2022.0002>

#### *Boletines Oficiales*

Cortes Generales, 1998. *Diario de sesiones del Senado*. Pleno, Núm. 79, de 24 de marzo de 1998, pp. 3562-3569.