

“LA DEFINICIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES DE “PRIMERA” Y “SEGUNDA GENERACIÓN” EN ESPAÑA”

Andrés Arias Astray
Fernando de Lucas, Murillo de la Cueva
Encarna Guillén Sádaba
Darío Pérez Madera
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

Al hilo de la reciente aprobación de las leyes 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid y 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, mediante las cuales se han venido a derogar, respectivamente, las Leyes 11/1984, de 6 de junio y 5/1987, de 11 de abril, este trabajo pretende analizar en qué medida dichas leyes suponen una nueva forma de entender los Servicios Sociales o una adaptación coyuntural de concepciones preexistentes a nuevas realidades y problemas sociales. Para tal fin se examinarán, en primer lugar, las características principales y la definición que se deriva de las primeras 17 leyes de Servicios Sociales aprobadas en España, o leyes de “primera generación”, y, en segundo lugar, las de las 6 leyes de “segunda generación”: la madrileña y la asturiana, así como las leyes 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad de Galicia, 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco, 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, y 1/2002, de 1 marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

PALABRAS CLAVES: Concepto de Servicios Sociales, Legislación

ABSTRACT

Under the pretext of the recent put into effect of the Act 11/2003, 27th of March, of Social Services from the Autonomous Community of Madrid, and the Act 1/2003, 24th of February, of Social Services from the Autonomous Community of Principado de Asturias, this paper analyses if these Acts involve a new way to understand the Social Services (and if this is true in which degree) or a simple and conjunctural adaptation of pre-existing conceptions to new realities and social problems. For such aim, the main characteristics of the 17 first Autonomous Acts (Acts of “first generation”) are explored and they are compared with these two new Acts and the other four Autonomic Acts of Social Services of “second generation”: Act 4/1993, 14th of April, of Social Services from the Autonomous Community of Galicia, Act 5/1996, 18th October, of Social Services from the Autonomous Community of the Basque Country, Act 5/1997, 25th of June, of Social Services from the Autonomous Community of Valencia, and Act 1/2002, 1st of Mach, of Social Services from the Autonomous Community of la Rioja.

KEY WORDS: Social Services Concept, Legislation.

1. INTRODUCCIÓN

La historia legislativa de la conformación inicial de los 17 sistemas autonómicos de Servicios Sociales en España es bien conocida por todos: partiendo del artículo 148.1.20 de

la Constitución Española (CE de aquí en adelante), el conjunto de Comunidades Autónomas (CCAA de aquí en adelante) asumieron en sus Estatutos de Autonomía competencias exclusivas en materia de “Asistencia Social”, lo que se tradujo, en el marco de las distintas Leyes autonómicas, como Servicios Sociales, procediéndose así a la aprobación, con mayor o menor celeridad, de las diferentes leyes específicas para regular esta materia.

Tabla 1. Proceso de aprobación de las diferentes Leyes de Servicios Sociales de “primera” y “segunda generación”.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	Lapso temporal	1ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES	Lapso temporal	2ª LEY DE SERVICIOS SOCIALES
ANDALUCÍA	L.O. 6/1981, de 30 de diciembre.	6 años 4 meses	Ley 2/1988, de 4 abril.		
ARAGÓN	L.O. 8/1982, de 10 de agosto,	4 años 7 meses	Ley 4/1987, de 25 de marzo.		
ASTURIAS	L.O. 7/1981, de 30 de diciembre	5 años y 4 meses	Ley 5/1987, de 11 de abril.	15 años y 10 meses	Ley 1/2003, de 24 de febrero.
CANARIAS	L.O. 10/1982, de 10 de agosto	4 años y 8 meses	Ley 9/1987, de 28 de abril.		
CANTABRIA	L.O. 8/1981, De 30 de diciembre	10 años y 5 meses	Ley 5/1992, de 27 de mayo.		
CASTILLA-LA MANCHA	L.O. 9/1982, de 10 de agosto	3 años y 8 meses	Ley 3/1986, de 16 de abril.		
CASTILLA y LEÓN	L.O. 4/1983, de 25 de febrero	5 años y 10 meses	Ley 18/1988, de 28 de diciembre.		
CATALUÑA	L.O. 4/1979, de 18 de diciembre.	5 años 11 meses	Ley 26/1985, de 27 de diciembre.		
GALICIA	L.O. 1/1981, de 6 de abril	6 años y 1 mes.	Ley 3/1987, de 27 de mayo.	5 años y 10 meses	Ley 4/1993, de 14 de abril.
MADRID	L.O. 3/1983, de 25 de febrero	1 año y 4 meses	Ley 11/1984, de 6 de junio.	18 años y 9 meses	Ley 11/2003, de 27 de marzo.
VALENCIA	L.O. 5/1982 de 1 de julio.	7 años.	Ley 5/1989, de 6 de julio.	9 años	Ley 5/1997, de 25 de julio.
EXTREMADURA	L.O. 1/1983, de 25 de febrero.	4 años y 1 meses	Ley 5/1987, de 6 de abril.		

BALEARES	L.O. 2/1983, de 25 de febrero	5 años y 11 meses	Ley 9/1989, de 11 de febrero.		
LARIOJA	L.O. 3/1982, de 9 de junio	7 años y 10 meses	Ley 2/1990, de 10 de mayo.	11 años 9 meses	Ley 1/2002, de 1 de marzo.
NAVARRA	L.O. 13/1982, de 10 de agosto	7 meses	Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo.		
PAÍS VASCO	L.O. 3/1979, de 18 de diciembre	2 años y 5 meses	Ley 6/1982, de 20 de mayo.	13 años y 4 meses.	Ley 5/1996, de 18 de octubre.
MURCIA	L.O. 4/1982, de 9 de junio	3 años y 6 meses	Ley 8/1985, de 9 de diciembre.		
CEUTA	L.O. 1/1995, de 13 de marzo				
MELILLA	L.O. 2/1995, de 13 de marzo				

leyes de Servicios Sociales o “leyes de segunda generación”.

En este sentido, en casi todas estas nuevas leyes se explicita la necesidad de ofrecer una nueva definición de los Servicios Sociales, al objeto de acomodarla a las realidades y problemas sociales surgidos desde principios de los años 80. Si esta necesidad se ve o no realmente satisfecha en los seis textos legales sobre Servicios Sociales de segunda generación, es lo que se pretende investigar en este trabajo¹.

2. LA DEFINICIÓN Y LAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS 17 LEYES DE PRIMERA GENERACIÓN.

Como es bien sabido, la *estructura básica* de todas las normas reguladoras de Servicios Sociales de primera generación se acomoda a un esquema bastante similar, en el cual, tras la exposición de motivos, suele incluirse, con pequeñas variaciones en el orden y organización de los títulos y capítulos, artículos que se ocupan de los siguientes aspectos: objeto básico de la ley, titulares de derecho, principios inspiradores, estructura del sistema y modalidades de Servicios Sociales, actuaciones y prestaciones básicas, áreas de actuación, equipamientos, distribución de competencias, órganos de gestión y participación, iniciativa y voluntariado social, financiación, e infracciones y sanciones.

Esta primera similitud estructural es mantenida en los contenidos y se ve reflejada, lógicamente, en las definiciones explícitas que los 17 textos legales ofrecen de los Servicios

¹ Hay que tener presente, además, que existen otras razones que permiten comprender el nuevo desarrollo normativo en esta materia. Cabe señalar, entre otras, el deseo de mejorar los contenidos y competencias legislativas, pero, sobre todo, se han de indicar razones de carácter político. No es casualidad que las seis Comunidades Autónomas que han desarrollado las denominadas “leyes de segunda generación” estén gobernadas por un partido político diferente al que aprobó las “leyes de primera generación”.

² Hay que señalar que existía una voluntad político-técnica e institucional para contar, desde las Comunidades

Sociales².

De este modo, se puede comprobar que, en su mayoría, se ajustan a un mismo patrón conceptual. Si bien es cierto que en alguna ocasión los Servicios Sociales o el sistema que conforman no se definen de forma explícita (caso de la Ley Cantabria), las más de las veces éstos son entendidos del siguiente modo:

“Conjunto o sistema organizado de servicios, recursos, equipamientos, actuaciones, funciones y/o prestaciones, de carácter humano, material, técnico o financiero, orientado a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas, grupos y comunidades, a fomentar su bienestar social y calidad de vida y a promover su participación e integración en la sociedad mediante la prevención, eliminación o tratamiento de las causas que conducen a la marginación”.

Si se analizan, ya con más detenimiento, los contenidos básicos de estas primeras leyes de Servicios Sociales, la sensación de que todas ellas fueron redactadas siguiendo un mismo patrón fundamental se confirma plenamente (Cfr. Perdomo, 1989: 354-381). Sus denominadores comunes, como afirmó De las Heras (1989: 16-18) en su momento, superan con creces sus diferencias, las cuales, en la mayoría de los casos no van más allá de lo cosmético³.

Así, su objetivo básico consiste en garantizar un sistema público de Servicios Sociales para todos los ciudadanos en el ámbito de su respectivas CCAA.

Los titulares de los servicios quedan concretados, si bien con diferencial consideración, en residentes, transeúntes, extranjeros, refugiados y apátridas, teniendo presente, para el caso de estos últimos, lo que se indique en los tratados internacionales.

Los principios inspiradores que han de regir el funcionamiento del sistema de Servicios Sociales también son bastante similares. El único que aparece citado en todas las leyes es el de *participación*, pero las referencias a los principios de descentralización (16), responsabilidad pública (15), planificación (14), prevención (14), solidaridad (14), coordinación (14), globalidad (14), integración (12), universalidad (12) e igualdad (11) son lo suficientemente frecuentes como para tomarlas en consideración a la hora de caracterizar las leyes de primera generación. Sobre los restantes principios que se citan ya no existe tal acuerdo y, en este sentido, sería interesante realizar una investigación para analizar los factores que pueden determinar que principios tan relevantes para los Servicios Sociales como los de redistribución (Valencia) o libertad (Castilla-León y La Rioja) sólo sean mencionados en 1 o 2 leyes respectivamente⁴.

Los elementos configuradores del Sistema de Servicios Sociales que contemplan todas estas leyes se pueden concretar en una red básica de centros y equipamientos sociales, actuaciones o prestaciones técnicas a cargo de profesionales y prestaciones económicas. Sin lugar a dudas, el más completo en este sentido es el texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que se detiene a explicitar tanto para cada uno de los Servicios

Autónomas, con un marco legislativo lo más homogéneo posible en el desarrollo de las competencias de Servicios Sociales.

³ Este “intento” de homogeneizar las leyes de Servicios Sociales, tenían como fin último cubrir, en cierto modo, la ausencia de una Ley General. En definitiva, alcanzar un sistema estatal desde el desarrollo de las competencias autonómicas. Sin duda, como nos viene demostrando la realidad, se constituye en una tarea de difícil consecución.

⁴ Es importante destacar en este momento, que colaboración con la iniciativa privada y la promoción

Sociales comunitarios (Arts. 9-18) como para cada uno de los especializados (Arts. 19 a 54), ya no sólo su definición, objeto y funciones, sino los medios y equipamientos concretos de los que se servirá para desarrollarlos.

El sistema de Servicios Sociales se estructura, en todos los casos, en dos niveles de actuación. Es notorio, no obstante, la diferente denominación que de los mismos se realiza, pues se hace uso de hasta 10 alternativas distintas: 1) no se denominan en absoluto (País Vasco), 2) comunitarios-especializados (Murcia, Galicia y Andalucía), 3) de base-especializados (Aragón y Extremadura), 4) comunitarios o generales-especializados (Asturias y Canarias), 5) generales-específicos (Baleares), 6) generales-especializados (Madrid, Castilla-La Mancha, Valencia y La Rioja), 7) básicos-específicos (Castilla y León), 8) de atención primaria-especializados (Cataluña); 9) únicamente de base (Navarra), 10) comunitarios-específicos (Cantabria). Por otra parte, y si bien es cierto que en todos los casos la organización administrativa referida es esencialmente la misma, sería deseable, de cara a desarrollar una terminología homogénea, muy conveniente para la disciplina de los Servicios Sociales en España, abrir un debate sobre cuál puede ser la denominación más adecuada para referirse a los distintos niveles de actuación. No en vano, es un problema que, como se apuntará más adelante, tampoco a sido solventado por las leyes de segunda generación⁵.

En lo que se refiere a las actuaciones y prestaciones básicas que contemplan las leyes de primera generación, es bien sabido que estas se concretan, con alguna variación en la expresión, en las siguientes: Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Alojamiento y Convivencia, Prevención e Inserción Social y Promoción y Cooperación Social⁶.

Las áreas de actuación sobre las que han de incidir los Servicios Sociales y que dan pie a la articulación de Servicios Sociales especializados o específicos son, de igual modo, bastante coincidentes. Familia, infancia, juventud, mujer, tercera edad, deficiencias, discapacidades y minusvalías y minorías étnicas, si bien con matices en la denominación, son las que se consignan con mayor frecuencia. Otras, no obstante, sólo se refieren en una única ley. Tal es el caso de la Ley 11/1984, de 6 de junio de la Comunidad de Madrid que, en su artículo 11.h), establece la posibilidad de organizar un servicio social especializado de homosexuales, con el objetivo de prevenir y eliminar discriminaciones por razón de su comportamiento sexual. También es verdad que, como excepción a la pauta enunciada, existen leyes, como por ejemplo la aragonesa, en la que los sectores de población no se concretan más allá de la indicación de que son aquellos que encuentran limitaciones para lograr el acceso a los diferentes sistemas públicos de protección social por motivos de edad, sexo, disminución

de la iniciativa social, que tan sólo eran explicitados como principios inspiradores en cuatro leyes de primera generación (Madrid, Cataluña, Castilla y León y Baleares), constituyen uno de los puntos diferenciales entre éstas y las de segunda generación, aunque, como se apuntará más adelante, tampoco son recogidos como tales en los artículos referidos a los principios, salvo la excepción de la Ley 4/1993, de 14 de abril, de la Comunidad Autónoma de Galicia.

⁵ Por ejemplo, la Red Sanitaria lo tiene resuelto desde la promulgación de la Ley General de Sanidad, señalando claramente dos niveles claramente diferenciados: Red Primaria y Red Especializada. La Red de Servicios Sociales, en su constante esfuerzo por alcanzar sus señas de identidad y distintivas con relación a otros Sistemas de Protección ha desplegado una importante creatividad conceptual.

u otras circunstancias de carácter social, cultural y económico (Art. 12).

La distribución de competencias se lleva a cabo sobre la distribución territorial existente, encargándole a cada entidad y administración unos cometidos específicos. Así, al Gobierno autonómico se le atribuyen competencias relativas a la planificación y evaluación, coordinación, inspección, asistencia técnica, estudio e investigación y relaciones con otras CCAA y Organismos del Estado. A los Ayuntamientos les corresponde el análisis de las necesidades y recursos sociales existentes, la programación y gestión de los Servicios Sociales comunitarios, generales o de base y de los servicios especializados que se hallen situados en su ámbito territorial. Finalmente, a las Diputaciones y Cabildos se les hace responsables de la coordinación intermunicipal y las atribuciones que les sean delegadas por los Gobiernos Autónomos. En este sentido, hay que señalar que muchas Comunidades Autónomas, en su impulso y deseo de legitimación institucional y social han querido suplantar a las Corporaciones Locales, no respetando la referida división competencial.

Todos los textos de primera generación establecen órganos específicos para la dirección y gestión de los Servicios Sociales y garantizan, asimismo, la participación ciudadana mediante la creación de Consejos específicos autonómicos o regionales y, en ocasiones, provinciales y locales pensados para tal fin.

Tal vez los aspectos menos desarrollados en las diecisiete primeras leyes de Servicios Sociales fueron los relativos a la iniciativa privada y al voluntariado social. Algo comprensible, sobre todo si se tiene en cuenta la fuerte vocación pública de los sistemas de Servicios Sociales que se pretendía estructurar (tanto en lo que se refiere a su titularidad como a su gestión) y el escaso desarrollo del voluntariado durante la década de los ochenta. Además, cabe señalar la desconfianza que se manifestaba por parte de los técnicos al movimiento generado en el mundo del voluntariado social. Son aspectos, estos últimos, que como se observarán en los siguientes epígrafes son tratados con mayor profundidad y detenimiento en las leyes de segunda generación

Llegados a este punto, y una vez analizadas las características principales de las leyes de primera generación, podemos completar la definición ofrecida en las páginas anteriores, para caracterizar el modo general en el que se entienden los servicios sociales, o mejor dicho, el sistema que integran, en las leyes de primera generación. De este modo, la comparación con las que se ofrecen en las leyes de segunda generación, de las que nos ocuparemos a continuación, resultará más sencilla. La definición que se propone es la siguiente:

1. Conjunto o sistema organizado de servicios, recursos, equipamientos, actuaciones, funciones y/o prestaciones.
2. De carácter humano, material, técnico o financiero.
3. Orientado a favorecer el pleno y libre desarrollo de las personas, grupos y comunidades, a fomentar su bienestar social y calidad de vida y a promover su participación e integración en la sociedad.
4. Mediante la prevención, eliminación o tratamiento de las causas que conducen a la marginación.

⁶ Como sabemos, a finales de los años 80, desde la Dirección General de Acción Social (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) comenzó a desarrollarse el denominado “Plan Concertado de Prestaciones Básicas en materia de Servicios Sociales para las Corporaciones Locales”, donde se buscaba establecer y desarrollar en el conjunto de Ayuntamientos un catálogo de prestaciones básicas homogéneas para el conjunto del territorio nacional.

5. Que se estructura en dos niveles de actuación.
 - a. Uno básico, general, comunitario, o de atención primaria, que da respuesta a las necesidades básicas de Información y orientación, ayuda a domicilio, Alojamiento y convivencia, Prevención e inserción social y Promoción y cooperación social de toda la población.
 - b. Otro especializado o específico que atiende a las necesidades más concretas de determinados sectores de la ciudadanía: familia, infancia, juventud, mujer, tercera edad, deficiencias, discapacidades y minusvalías y minorías étnicas, entre otras.
6. Regido fundamentalmente por los principios de participación, descentralización, prevención, solidaridad, coordinación, globalidad, integración, universalidad e igualdad.
7. De responsabilidad pública, y en el cual la titularidad y gestión de los servicios también suele ser pública, aunque contempla la participación en las mismas de la iniciativa privada y la colaboración del voluntariado.
8. Que articula cauces de participación de la ciudadanía mediante los Consejos regionales, provinciales y locales creados al efecto
9. Y financiado, las más de las veces, con recursos públicos, provenientes de la Administraciones autonómicas y locales, aunque en ocasiones se contempla la concurrencia de la iniciativa privada y las aportaciones de los usuarios.

4. LAS DEFINICIONES Y LAS CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS 6 LEYES DE SEGUNDA GENERACIÓN.

Se pasa ahora a analizar, siguiendo un esquema similar al que se ha utilizado en la sección anterior, las 6 leyes de Servicios Sociales de “segunda generación” con las que se cuenta en este momento. (Véase tabla 1). La primera consideración que se debe realizar es que la concepción de los Servicios Sociales que se ofrece en los mismas no es muy diferente a la que se derivaba de las leyes de primera generación.

No en vano, los Servicios Sociales se siguen entendiendo como un “conjunto integrado de recursos, actividades, prestaciones, programas y equipamientos, de titularidad pública, pública concertada o privada, integrados en la política general de bienestar social, que se orientan a la mejora de la calidad de vida, el bienestar, la participación y la solidaridad social de los ciudadanos, grupos y comunidades en los que éstos se integran, mediante la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que pueden conducir a la marginación”.

Ello supone que las leyes no tratan de buscar la definición conceptual de los Servicios Sociales. Su objetivo se limita exclusivamente a realizar una caracterización instrumental del sistema de Servicios Sociales.

Por lo tanto, será necesario analizar el resto del articulado de estas leyes para determinar si la renovación normativa realizada en estas seis CCAA se explica en función de su pretensión de avanzar hacia una nueva concepción de los Servicios Sociales, que no parece ser el caso, o de otros factores.

En lo que se refiere al objetivo básico que plantean estas seis leyes, podemos distinguir

algunas, como la gallega, la valenciana, la asturiana y la madrileña, que ponen el énfasis en la ordenación y estructuración de un sistema integrado de Servicios Sociales, y las que subrayan que su pretensión es la promoción y garantía del derecho a los Servicios Sociales de toda la ciudadanía. Un aspecto de trascendental importancia este último, dado que una de las principales reivindicaciones de los profesionales de la acción social durante estos últimos años ha sido la equiparación de tal derecho al que se ha venido disfrutando en el ámbito de la salud.

No obstante lo anterior, y pese a que cuatro de las normas que nos ocupan no subrayan que su objetivo básico es el reconocimiento del derecho a los Servicios Sociales, esto no quiere decir que alguna de ellas no lo pretenda. Así, la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, tal vez sea la más clara y modélica en este sentido, pues es la única que reconoce de modo explícito el derecho subjetivo a los Servicios Sociales. Lo hace en su Preámbulo al apuntar que uno de los “aspectos esenciales de la Ley es el reconocimiento”, a través de un catálogo que se desarrollará reglamentariamente en el futuro, “de aquellas prestaciones que tendrán el carácter de fundamentales y que serán exigibles como derecho subjetivo”. Lo reafirma, en su artículo 20.2, referido al citado catálogo de prestaciones, al indicar que éste último “distinguirá como fundamentales aquéllas que serán exigibles como derecho subjetivo en los términos establecidos en el mismo directamente o previa indicación técnica y prueba objetiva de su necesidad, con independencia, en todo caso, de la situación económica de los beneficiarios”.

Relacionado con el tema que venimos comentando, es importante destacar que las diferencias en la cuestión de los titulares de derecho con las leyes de segunda generación no van más allá de equiparación de derechos que en alguna de ellas se hace entre los nacionales españoles y los de la Unión Europea, realizándose para las restantes situaciones las mismas consideraciones observadas en las leyes de primera generación.

En lo que se refiere a los principios que han de regir el funcionamiento de los Servicios Sociales, se observa que la unanimidad preexistente en torno al principio de participación se extiende a los de responsabilidad pública, coordinación y universalidad, siendo también frecuentes las referencias a los de integración (5), prevención (5), solidaridad (5), igualdad (5), planificación (4), normalización (4) y descentralización (4). Parece darse, por lo tanto, una mayor coincidencia en los principios que la que se observaba en las primeras leyes de Servicios Sociales. Algo que posiblemente tenga que ver con lo que se apunta en la Ley madrileña, en el sentido de que “se ha procurado evitar la reiteración de conceptos similares tanto como los enunciados voluntaristas”.

Los elementos configuradores de los seis sistemas de Servicios Sociales regulados por estas leyes de segunda generación continúan siendo esencialmente los mismos: centros y equipamientos sociales, actuaciones o prestaciones técnicas a cargo de profesionales y prestaciones económicas. La diferencias que se observan se centran más en su concreción que en la tipología establecida, siguiendo tal vez la pauta de exhaustividad marcada por la Ley murciana de Servicios Sociales, a la que ya se ha hecho referencia y que en este sentido es modélica entre las leyes de primera generación.

En donde se vuelve a observar una tal vez indeseable heterogeneidad, a pesar de que alguno de estos textos hace referencia explícita a que ha tratado de evitar este hecho, es en la denominación de los dos niveles de actuación que de nuevo se determinan. De hecho, sólo

se observa una coincidencia, entre las leyes valenciana y asturiana, al optar por la dicotomía Servicios Sociales generales-Servicios Sociales especializados. Algunas comunidades, como por ejemplo la madrileña y la gallega, cambian su antiguas denominaciones. La primera, al optar por la distinción entre atención social primaria y especializada, renunciando a su antigua denominación (Servicios Sociales generales y Servicios Sociales especializados), que es curiosamente por la que han optado las dos comunidades que acabamos de mencionar. La segunda, al renunciar al uso de la etiqueta comunitarios, por entender que tanto los Servicios Sociales de atención primaria como los Servicios Sociales especializados gozan, en todo caso, de tal cualidad. En resumen, se ofrecen cinco formas distintas de denominar a los mismos o similares niveles de actuación en tan sólo 6 CCAA.

De nuevo, se encuentran diferencias sustanciales en las áreas de actuación contempladas y en la concreción de los Servicios Sociales especializados que se articulan en torno a las mismas. Así, la ley vasca no hace referencia específica a las mismas y se contenta con indicar que “los Servicios Sociales especializados constituyen el nivel de atención específica para la programación, implantación y gestión de aquellas actuaciones que no estén encomendadas a los Servicios Sociales de base”. Por su parte, las leyes gallega, valenciana y riojana establecen, al igual que hacían la mayoría de las leyes de primera generación, diversos sectores específicos, aunque con ciertas variaciones entre ellas⁷, abriendo la posibilidad de contemplar otros grupos o sectores “en los que se puedan manifestar situaciones e riesgo o exclusión social”. En Asturias, son las prestaciones establecidas las que nos ofrecen una idea de los sectores y de los servicios especializados que, respectivamente, se van a atender y a desarrollar. Finalmente, la ley madrileña, tal vez la más original en este sentido, se desentiende por completo de las clasificaciones sectoriales tradicionales y, profundizando en la línea marcada por la ley asturiana, también opta por tipificar las prestaciones según su contenido. No obstante, al considerar los factores de vulnerabilidad a largo del ciclo vital, trata de superar la segregación que supone el establecimiento de Servicios Sociales en función de determinadas condiciones personales o grupales. Establece, de este modo, tres únicos sectores de actuación (Arts. 20 a 23): menores, adultos y mayores.

También son notorias las diferencias existentes en la distribución de competencias entre las distintas administraciones, de las cuales las locales salen reforzadas en estos nuevos textos legales.

Se ofrece, por otra parte, un tratamiento más detenido de los órganos de participación social, de los que se pretende que sean más representativos y estén más abiertos a los diferentes sectores de la ciudadanía.

Añadido a lo anterior, cabe señalar que una de las diferencias más importantes entre las leyes de primera y segunda generación tiene que ver con el detenimiento y detalle con el que se tratan los aspectos relacionados con la iniciativa social no lucrativa y el mercado, así como el fenómeno del voluntariado. Pese a ello, y dado que estos últimas materias no inciden sustancialmente en el modo en el conceptualizan los Servicios Sociales, sino sobre aspectos relativos a la titularidad, gestión y participación en las actividades de los mismos, este trabajo no se extenderá en su comentario. Se trata, en definitiva, de institucionalizar y legitimar el modelo mixto de Servicios Sociales

Este último argumento es extensible a otras muchas diferencias observables entre las leyes de primera y segunda generación, y también a las que pueden apuntarse entre estas últimas, en ocasiones bastante relevantes. Sin embargo, no se piensa que sean determinantes

o modifiquen sustancialmente la concepción de los Servicios Sociales que, a partir de las mismas, se puede derivar. Por ello, no nos detendremos en su análisis y pasaremos directamente a formular nuestra conclusión.

5. CONCLUSIÓN

Lo dicho es suficiente para concluir que, si bien de las consideraciones apuntadas en las exposiciones de motivos de las leyes de segunda generación parecía desprenderse que una de las razones que justificaba la renovación era de carácter conceptual, ésta última no parece haberse efectuado, pues la definición derivada de sus homólogas de primera generación es perfectamente aplicable a ellas mismas.

Las razones de la renovación son, sin lugar a dudas, de otro tipo. Por una parte aquéllas que tienen que ver con la necesaria reorganización de una práctica social que, en algunos casos, se venía realizando desde hacía más de 18 años (Madrid) y estaba encorsetada por una normativa que necesitaba de una profunda enmienda para adaptarse a las nuevas coyunturas y problemas sociales. Por otra, para agilizar la lenta pero profunda privatización de la gestión y, en algunos casos, de la titularidad de buena parte de los Servicios Sociales públicos, una vez que las tesis de corte más socialdemócrata han dejado de tener el protagonismo del que disfrutaron en otro tiempo.

No queremos decir con todo esto que la renovación no haya sido necesaria, pues pensamos que así ha sido, y que no lo sea en las restantes once CCAA. De hecho, es meritoria la valentía con la que se ha formulado la nueva ley asturiana al reconocer el derecho subjetivo a los Servicios Sociales, así como también la negativa a estructurar los Servicios Sociales especializados en función de los sectores tradicionales de la población como se observa en la Ley madrileña.

No obstante, no podemos decir que las nuevas leyes de Servicios Sociales hayan formulado, al menos en el ámbito teórico, una nueva concepción de los Servicios Sociales.

BIBLIOGRAFÍA.

DE LAS HERAS, P. (1988): “Presentación de las leyes”, en Perdomo, J. G.: *Servicios Sociales. Leyes Autonómicas. Análisis, guía de aplicación, regulación de Consejos y Estructura Orgánica de las Consejerías Competentes*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

Ley 6/1982, de 20 de mayo, de Servicios Sociales del País Vasco.

Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Foral de Navarra.

Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de

⁷ La Ley riojana contempla los siguientes sectores: familia, infancia y adolescencia, personas mayores, personas con discapacidad, mujer, minorías étnicas e inmigración (obsérvese que no toma en consideración el área de las drogodependencias). La gallega, por su parte, refiere los siguientes: familia, infancia y juventud, minusvalías, vejez, mujer, drogodependencias y alcoholismo, minorías étnicas, y prevención de la delincuencia). La valenciana distingue estos sectores: familia, infancia y juventud, tercera edad, discapacidades, drogodependencias, enfermos terminales, mujer y minorías étnicas.

Madrid.

Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ley 5/1987, de 6 de abril, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Ley 3/1987, de 27 de mayo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Ley 2/1988, de 4 abril, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ley 9/1989, de 11 de febrero, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Ley 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Valencia.

Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ley 5/1997, de 25 de julio, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Valencia.

Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales, de la Comunidad Autónoma de Madrid.

PERDOMO, J. G. (1989): *Servicios Sociales. Leyes Autonómicas. Análisis, guía de aplicación, regulación de Consejos y Estructura Orgánica de las Consejerías Competentes*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

