

Servicios sociales y tercera edad en las áreas despobladas*

Andrea Garrido Juncal

Questo lavoro analizza la fornitura di servizi sociali in Spagna, con particolare attenzione a quelli offerti ai cittadini anziani e nelle aree meno popolate. La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico e gli eventi drammatici verificatisi durante la pandemia consigliano di ripensare l'applicazione di alcune disposizioni normative esistenti nel sistema giuridico spagnolo. Il contributo contiene anche una serie di proposte volte a meglio soddisfare le esigenze degli anziani, un compito urgente nell'era post-coronavirus.

1. Introducción

El objetivo general de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico es «sentar las bases de un proyecto de país que garantice la igualdad de oportunidades y el libre ejercicio de los derechos de ciudadanía en todo el territorio». Partiendo de esta premisa, el propósito de este trabajo será detallar las medidas que se podrían adoptar en el ámbito de los servicios sociales para paliar la problemática del progresivo envejecimiento poblacional.

Antes de avanzar en las líneas de actuación a emprender en este sector, nos parece oportuno resaltar que el marco legal vigente no necesita aparentemente ser objeto de ninguna reforma de gran calado. Tras un repaso de las leyes de servicios sociales, se constata que los Parlamentos autonómicos son perfectamente conscientes, en primer lugar, de que el envejecimiento es un desafío que las Administracio-

* Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural* (DESPORU), ref. RTI2018-099804-A-100, financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España.

nes deben afrontar con la mayor urgencia¹ y, en segundo lugar, de que la proximidad debe erigirse además como uno de los principios orientadores de las políticas destinadas a atender las necesidades de las personas de la tercera edad. En el presente estudio se pondrán de manifiesto las razones por las cuales estas y otras previsiones normativas no se traducen siempre en un auxilio inmediato y adecuado a este colectivo tan vulnerable, así como las tareas que los poderes públicos deberían acometer para cambiar dicha situación en las áreas rurales despobladas.

2. Una revisión crítica del marco normativo de los servicios sociales

En el ordenamiento jurídico la voz «servicios sociales» aparece y se emplea, a la vez, con otras voces como las siguientes: «asistencia social», «actividades sociales», «bienestar social», «servicios sociales de interés general», «política social», «ayuda social», «servicios sociosanitarios» o «acción social». Entre todas estas voces, «asistencia social» es la que ha tenido originariamente un fuerte arraigo por estar presente en la Constitución, concretamente en su art. 148.1.20. Sin embargo, del examen de las regulaciones generales sobre la materia, se deduce que en los últimos años existe una preferencia lingüística a favor de la fórmula «servicios sociales», la cual se ha justificado señalando que estos servicios se

(1) A título ejemplificativo, la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana indica, en el Preámbulo: «en las últimas décadas, se ha producido un conjunto de transformaciones tanto socioeconómicas como tecnológicas que hacen más urgente, si es posible, la reformulación del sistema valenciano de servicios sociales. El envejecimiento progresivo de la población, el desarrollo de nuevas sensibilidades hacia realidades sociales tradicionalmente ignoradas o el reconocimiento del valor de las tareas de cuidados domésticos y familiares que han sido generalmente llevadas a cabo por las mujeres, son algunos de los factores que ponen de manifiesto las carencias del sistema valenciano de servicios sociales». Asimismo, el legislador valenciano añade: «Es preciso recuperar la centralidad de la persona en todo el sistema garantizando sus derechos, ofreciendo una atención continuada a lo largo de su ciclo vital, y con acompañamiento por parte de las personas profesionales que componen los equipos desde las intervenciones de forma interdisciplinaria, según las necesidades de las personas. Los servicios sociales tienen que enfocarse hacia la atención a las personas en situaciones de dependencia y de diversidad funcional o discapacidad, de desprotección, de fragilidad de las trayectorias, de conflictos familiares y convivenciales en el territorio, así como de vulnerabilidades personales y sociales».

orientan hacia un objetivo más amplio, caracterizándose por una vocación preventiva, además de asistencial².

La pregunta que procede plantearse es en qué medida la relegación de la terminología «asistencia social» ha venido acompañada de cambios de fondo en las actuaciones públicas dirigidas a la consecución del bienestar social³. Debe indicarse que una respuesta minuciosa al interrogante expuesto desborda las finalidades de este trabajo, pero creemos también que algunas cuestiones pueden ser anotadas en estas páginas con la intención de suscitar un posterior debate.

Como punto de partida, es preciso alertar que la legislación autonómica, dictada al amparo de la competencia asumida en la materia servicios sociales, no es precisamente escasa; al contrario, la misma se distingue por ser copiosa, extensa y detallada⁴. A mayor abundamiento, nos encontramos con que la tercera generación de leyes de servicios sociales anuncia, como su mayor logro, que garantiza el acceso a estas presta-

(2) No obstante, el concepto de servicios sociales conserva algunos de los rasgos propios de la noción de asistencia social formada en nuestro Derecho durante la década de los años sesenta del siglo pasado. En particular debe subrayarse que conserva esa función de cierre del sistema de protección social. Hoy como ayer, le corresponde tapar los huecos que dejan otros subsistemas de protección social, los espacios hasta los que no llegan los servicios públicos de Educación, Sanidad y Empleo [J.M. PEMÁN GAVÍN, *Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción*, en A. EZQUERRA HUERVA (COORD.), *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, p. 27].

(3) Es necesario aclarar, como lo hace el legislador del País Vasco, que «el bienestar social, la inclusión social y la cohesión social no constituyen finalidades exclusivas del sistema vasco de servicios sociales, sino compartidas con otros sistemas y políticas públicas de protección social; en su consecución, por lo tanto, el sistema vasco de servicios sociales colaborará en el marco de las finalidades y funciones que le son propias. Asimismo, la promoción de la solidaridad y de la convivencia y el fomento de la participación social se consideran finalidades compartidas con otros sistemas y políticas públicas» (art. 6.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales).

(4) En concreto, F. LÓPEZ MENUDO afirma que «en conjunto, antes de 2007, existían más de trescientas leyes autonómicas de carácter social» y enfatiza que «hemos hablado de número de leyes, pero cada una de estas leyes referidas a un campo social concreto contiene a su vez un ramillete de derechos relacionados con ese campo, de tal modo que algunas de ellas constituyen un verdadero mini ordenamiento de todo cuanto se relaciona con el objeto o el sujeto protegido. De este modo, no es exagerado declarar que los derechos creados por las leyes ordinarias autonómicas en los últimos treinta años pueden contarse por miles» [*La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica*, en A. EZQUERRA HUERVA (COORD.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 31].

ciones como un derecho subjetivo y que la erogación de este servicio público se regirá por una larguísima lista principios, entre los que destacamos: la equidad territorial, la prevención, la proximidad y la innovación. A primera vista, uno podría tener la sensación de que se han producido importantes avances normativos en este campo; sin embargo, la realidad nos demuestra que todavía hay mucho por hacer desde la perspectiva de la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía⁵.

A) Sobre la determinación de los servicios sociales como derechos subjetivos

En cuanto al reconocimiento de derechos subjetivos en la normativa reguladora de los servicios sociales, interesa insistir en que ni la Ley de Dependencia ni las leyes autonómicas de servicios sociales reconocen el derecho de acceso a las prestaciones de un modo directo e inmediato. Los citados cuerpos legales no configuran un derecho subjetivo perfecto, sino que se limitan a establecer un listado de las posibles prestaciones garantizadas. Por influencia del sistema sanitario, las carteras son los instrumentos que determinan, para cada una de las prestaciones, la denominación, la naturaleza jurídica, los objetivos y las necesidades a las que responde, la población a la que va destinada, los requisitos que han de reunir las posibles personas beneficiarias, el procedimiento para su solicitud, las modalidades de acceso urgente, las condiciones para su percepción y las causas de su suspensión o de su extinción, los centros y los equipos profesionales que han de gestionarla, los estándares de calidad que han de asegurarse en cada caso, los costes y la forma de financiación, etc.

Las carteras de servicios sociales son, en consecuencia, la recopilación sistematizada de las prestaciones que el sistema ofrece a la ciudadanía según las diferentes situaciones de necesidad. Se dice de ellas que concretan el derecho de las personas a acceder a los servicios sociales, re-

(5) Como señala Á. GARCÉS SANAGUSTÍN, las normas deberían servir para resolver problemas, no para crear otros nuevos. Lo esencial es que los ciudadanos reconozcan los derechos que se recogen en los textos normativos y que estos constituyan auténticas herramientas para mejorar su situación. Sobre la función de las normas en el ámbito de los servicios sociales, se recomienda la lectura de la obra *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*, Epraxis, Sevilla, 2012, pp. 61-72.

flejando el paso de un modelo de carácter asistencialista a otro de base garantista, que consolidan un sistema público de servicios sociales de carácter universal y que representan un salto cualitativo en la cultura de gestión, con una mejora en la calidad de las prestaciones y un incremento en la seguridad jurídica. Asimismo, se afirma que la definición sistemática de las prestaciones del sistema de servicios sociales actúa en una doble vertiente: por una parte, como compromiso de la Administración ante la ciudadanía y, por otra, como referencia para las prestaciones que se pueden exigir a las Administraciones.

En nuestra opinión, las alabanzas transcritas deben pronunciarse con alguna reserva. Sobre la cartera de servicios sociales, es necesario subrayar, en primer lugar, su naturaleza reglamentaria y, por tanto, la facilidad de su reforma, y, en segundo lugar, su procedencia autonómica y, en ocasiones, también local.

Varias Comunidades Autónomas han defendido que dicha cartera tiene que ser una herramienta dinámica y sujeta a revisión con el fin de ofrecer la respuesta más adecuada a cada circunstancia. De este modo, algunas leyes autonómicas de servicios sociales han establecido, por ejemplo, que sus carteras estarán vigentes durante un plazo de cuatro años, sin perjuicio de que las mismas puedan ser objeto de una modificación anticipada cuando existan razones que lo justifiquen⁶. A nuestro

(6) La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón y la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales de La Rioja son las únicas que se pronuncian con relación a la vigencia de la cartera. El art. 25.3 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña establece que «la Cartera de servicios sociales tiene una vigencia cuatrienal. Sin embargo, puede revisarse anticipadamente de acuerdo con lo que establezcan las leyes de presupuestos»; el art. 24 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco declara que «el Gobierno Vasco, en el ejercicio de sus competencias de coordinación con las demás administraciones públicas vascas, realizará, con carácter cuatrienal y en el marco de la evaluación del Plan Estratégico de Servicios Sociales, una evaluación general de la aplicación y desarrollo de la Cartera de Prestaciones y Servicios, al objeto de determinar si se ajusta adecuadamente a los cambios observados en la realidad social y de proceder, en su caso, a la correspondiente actualización (...); el art. 33.4 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de servicios sociales de Aragón señala que «el Decreto que desarrolle el Catálogo de Servicios Sociales tendrá una vigencia mínima de cuatro años, sin perjuicio de que pueda, en su caso, prorrogarse su vigencia hasta la aprobación del nuevo Decreto que lo sustituya o pueda ser objeto de revisión de forma anticipada, cuando existan razones que lo justifiquen y así lo aprecie el Consejo Interadministrativo del Sistema»; y el art. 26 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales de La Rioja indica que «el Gobierno de La Rioja realizará, como

juicio, sería adecuado que la normativa detallara con una mayor precisión las causas que podrían amparar una revisión de la cartera respecto de su versión originaria. A estos efectos, pensamos que es acertada la redacción del art. 24.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales del País Vasco, el cual especifica que la actualización es el mecanismo idóneo «para garantizar el ajuste continuado de la cartera de prestaciones y servicios a las cambiantes necesidades de población y al objeto, asimismo, de favorecer su permanente modernización mediante la incorporación de las innovaciones observadas en las fórmulas de atención, podrán ir modificándose las modalidades de los servicios y prestaciones ofrecidos, sin que dichas variaciones puedan implicar un descenso de calidad de la atención ni una reducción de los niveles de atención prestados, salvo en aquellos supuestos en que las reducciones de cobertura se deriven directamente de un descenso en la demanda del servicio o prestación de que se trate».

No obstante, es relevante anotar que si bien, a veces, las Comunidades Autónomas se apresuran a revisar anticipadamente sus carteras amparándose en dudosas justificaciones, otras veces, actúan con una alarmante lentitud. La realidad evidencia que las Comunidades Autónomas aprueban sus carteras incumpliendo los plazos previstos en las disposiciones finales de las leyes de servicios sociales. La falta de despliegue normativo posterior se denuncia en el Preámbulo de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, de la siguiente manera: «la Ley 5/1997, actualmente vigente, no prevé elementos clave del sistema como un catálogo de prestaciones, y confía al despliegue reglamentario aspectos como el Plan general de servicios sociales, de carácter plurianual; los equipos de profesionales; la acción concertada; la creación, apertura y condiciones de funcionamiento de los centros de servicios sociales; los mínimos de calidad de los centros y servicios de servicios sociales, o las condiciones para acceder a las prestaciones del sistema, entre otros, el contenido de las cuales no se ha plasmado en ningún despliegue normativo posterior».

mínimo con carácter cuatrienal, una evaluación general de la aplicación y desarrollo de la Cartera de servicios y prestaciones, al objeto de determinar si se ajusta adecuadamente a la realidad social y de proceder, en su caso, a la correspondiente actualización».

La competencia para aprobar la cartera de servicios sociales es normalmente del Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. De todos modos, cabe puntualizar que la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales de Navarra, la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de Islas Baleares, y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, ofrecen también la posibilidad a las entidades locales de establecer carteras, cuyo ámbito de aplicación sería el territorio del respectivo ente local y cuyo contenido sería complementario a la cartera que aprobara la Comunidad Autónoma. A nuestro parecer, el fomento de carteras locales, además de carteras autonómicas, puede ser positivo, porque las acciones públicas se adaptarían a las especialidades de cada población, pero, por contra, puede suponer también un obstáculo más en la tan deseada prestación homogénea de los servicios sociales en todo el territorio. De todos modos, el problema de las desigualdades entre los usuarios puede generarse tanto en función del punto geográfico donde éstos se localizan, como en la obligación de abonar un copago o no⁷. De la información que se desprende de los informes elaborados por el Defensor del Pueblo, se comprueba que la aportación económica de las personas presenta significativas diferencias entre territorios, e incluso dentro de la misma Comunidad Autónoma puede calcularse de forma distinta, dependiendo de quién sea la entidad prestadora del servicio, entre otros motivos, por la forma en que se calcula la capacidad económica de los beneficiarios⁸.

Consecuentemente, podemos concluir que las leyes de servicios sociales no configuran derechos subjetivos perfectos. En realidad, se tratan de derechos de configuración progresiva que requieren la colaboración

(7) Como pone de relieve J. CASTILLO ABELLA, «la relevancia de que el centro sea público, mixto o privado incide también en todos los aspectos de la contraprestación que abona el residente: naturaleza jurídica, importe, sujeto perceptor y sistema de recaudación. No tiene nada que ver la tasa abonada en un centro público con el precio privado satisfecho en un centro privado, pero es que éstos también guardan diferencias esenciales con las tarifas abonadas en los centros mixtos» (*Tipología y régimen jurídico de los sujetos gestores de residencias de mayores*, en *Indret*, 2, 2020, p. 501).

(8) Véase *Informe sobre actividades y actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo a lo largo del año 2018*, p. 508.

de normas de carácter reglamentario, las cuales denominamos carteras. Las exigencias de concreción de la prestación y de la determinación del beneficiario pueden limitar considerablemente, en primer lugar, las potencialidades del recurso contra la inactividad de la Administración y, en segundo lugar, la efectividad del silencio positivo. Debe tenerse en cuenta además que las solicitudes que realizan los ciudadanos se efectúan en ocasiones a través de modelos normalizados, que difícilmente permiten esta concreción y que contradicen la atención personalizada o la participación, que son también otros dos principios inspiradores de los servicios sociales conforme a lo dispuesto en las normas.

B) Sobre la efectividad de los principios rectores de los servicios sociales

Por lo que se refiere a los principios rectores de los servicios sociales, se aporta, en primer lugar, una breve definición de estos⁹ y, sin solución de continuidad, se realizan algunas reflexiones sobre los efectos que despliegan o, más bien, sobre su escasa operatividad.

En base al principio de equidad territorial, se les requiere, a los poderes públicos, compensar los desequilibrios territoriales y garantizar el acceso a los servicios sociales por medio de una oferta equitativa y equilibrada de prestaciones en todo el territorio autonómico. En síntesis, se trata de que las Administraciones garanticen la igualdad de prestaciones de servicios sociales a la ciudadanía con independencia del lugar de residencia.

El principio de prevención conlleva que las políticas de servicios sociales actuarán preferentemente sobre las causas que originan las necesidades sociales y darán la debida prioridad a las acciones preventivas. En suma, la prevención se concibe como una acción prioritaria que aporta medidas dirigidas a la superación de las causas de los problemas sociales.

De acuerdo con el principio de proximidad, primará la atención a la persona en su entorno, favoreciendo la integración activa en la vida de

(9) Advertimos que todas las definiciones son, en general, un fiel reflejo de lo que las leyes de servicios sociales declaran. Como prueba de ello, se recomienda una lectura, por ejemplo, del art. 6 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

su comunidad y reforzando el papel protagonista de las entidades locales.

Por otra parte, la innovación es un principio a partir del cual se exige promover la investigación, la aplicación de ideas y prácticas novedosas, y el uso de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la gestión pública en el ámbito de los servicios sociales.

La incorporación con vocación de exhaustividad de tales principios básicos informadores del sistema de servicios sociales es lo que hace que las leyes autonómicas de servicios sociales tengan un inequívoco carácter o naturaleza de cabecera de su correspondiente grupo normativo, incluidas las del mismo rango normativo, que deberán interpretarse conforme a los mismos¹⁰. De esta manera, el art. 7 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre de servicios sociales de Castilla y León establece que los principios que regirán el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública orientarán la interpretación de las normas contenidas en esa ley y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo, sin perjuicio de los principios que rigen los servicios sociales en la normativa estatal básica. Desde nuestro punto de vista, el análisis de estos principios es particularmente interesante, por cuanto muestra la distancia existente entre la teoría y la práctica. Así, se citan principios como el de equidad territorial, quedando desvirtuado el énfasis puesto en el mismo por la falta de servicios o la menor calidad de estos en las zonas rurales; el principio de prevención queda igualmente en entredicho, ya que las intervenciones se focalizan esencialmente en abordar situaciones de desventaja social y no tanto en disponer con antelación de todo lo necesario para evitarlas; la proximidad es otro principio que se proclama con fuerza, enfrentándose a unas reglas de distribución competencial que no valoran lo suficiente el hecho de que el ámbito local es el escenario más propicio para conocer los problemas de la sociedad y, por tanto, ofrecer también soluciones rápidas¹¹; y, en último lugar, innovación es un prin-

(10) Véase J.L. BELTRÁN AGUIRRE, *El régimen jurídico de la acción social*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1992, p. 137.

(11) Es preciso recordar la polémica suscitada con ocasión de la aprobación de la LRSAL, para lo cual se aconseja el trabajo de M. ALMEIDA CERREDA, *El incierto futuro de los servicios sociales municipales*, *Anuario de Derecho Municipal*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2013.

cipio muy difícil de materializar debido a los limitados recursos económicos destinados a los servicios sociales.

De cuanto antecede, se deduce que el ordenamiento jurídico ha pretendido que los servicios sociales sean considerados como un auténtico servicio público a la altura de la Educación, la Sanidad o la Seguridad Social. Sin embargo, en los últimos tiempos se han adoptado numerosas medidas cuyo sometimiento al marco normativo descrito es bastante discutible. En definitiva, surge la reflexión sobre el valor de las disposiciones legales en este campo y la pregunta de si la posibilidad de proveer unas prestaciones con arreglo a unos principios o condicionándola a la posterior aprobación de una norma reglamentaria, no se tratará de un arma de doble filo. Sea como fuere, no puede olvidarse que los servicios sociales poseen una naturaleza contingente y son una parcela de la actividad administrativa en constante construcción y actualización, en cuanto miran hacia la realización y la protección de los intereses y necesidades sociales que cambian constantemente. Desde esta óptica, podemos llegar a entender que las normas con rango de ley aplicables a los servicios sociales no tienen más remedio que caracterizarse por un punto de abstracción. El legislador no está capacitado para pronunciarse acerca de cómo hay que hacer frente a adversidades de todo tipo, por lo que su misión consiste en ordenar esta actividad administrativa de una forma que, dentro de ese marco general de actuación, sea factible reaccionar y encontrar soluciones ante cualquier emergencia social que se atraviere. Al margen de las anteriores consideraciones, es de lamentar la tan notoria y chirriante diferencia de trato entre los principios rectores que inspiran los servicios sociales, pues los de eficiencia, economía y eficacia parecen tener un mayor peso en la práctica, a pesar de que la normativa no sugiere tal superioridad.

3. Recomendaciones para una mejor satisfacción de las necesidades de las personas de edad avanzada en las áreas rurales despobladas

Con el fin de poder avanzar en una atención residencial de calidad, el Defensor del Pueblo ha estimado que conviene tener en cuenta una serie de aspectos¹². A la vista de las apreciaciones hechas por esta insti-

(12) Véase el *Informe anual relativo a las actividades y actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2018*, pp. 490-492.

tución, las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, y las medidas para luchar contra la despoblación propuestas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)¹³, se formula una batería de recomendaciones para mejorar la prestación de los servicios sociales en las áreas rurales despobladas.

En primer lugar, el Defensor del Pueblo ha puesto de relieve que existe una gran dispersión normativa sobre los centros residenciales y los requisitos que deben reunir estos servicios para su autorización y acreditación. En su opinión, los poderes públicos deberían realizar un esfuerzo por actualizarla y armonizarla.

En segundo lugar, el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos ha exigido mejorar los mecanismos de recopilación de datos, de forma que se pueda contar con estadísticas fiables y actualizadas respecto de los recursos de atención residencial disponibles.

En tercer lugar, sin el respaldo de unos recursos económicos apropiados, el número de plazas públicas y concertadas de atención residencial y las ratios de personal que trabaja en los centros residenciales son insuficientes. Según el Defensor del Pueblo, se necesita revisar al alza las ratios mínimas acordadas porque los usuarios con dependencia son más y su dependencia mayor. Es imprescindible también que las Administraciones se impliquen en garantizar que dicho personal responde a la cualificación necesaria para el desarrollo de sus funciones y que fomenten el impulso de actividades de formación profesional para el desempeño de los puestos de trabajo encomendados.

Con el propósito de garantizar los derechos de las personas de la tercera edad con independencia de cuál sea su lugar de residencia, es vital descentralizar la red de recursos asistenciales públicos e incentivar la apertura de geriátricos privados en las zonas rurales, lo cual permitiría acercar la prestación de esos servicios a la población rural y contribuiría al desarrollo de nuevas actividades económicas que favorecerían el asentamiento y la fijación de habitantes en el medio rural. La con-

(13) Véase *Documento de acción*, elaborado por la Comisión de Despoblación, págs. 18-19 (disponible en http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/documento_de_accion_comision_de_despoblacion_9-05-17.pdf).

cesión de prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia que optasen por los cuidados en el entorno familiar, así como la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, serían otras líneas de actuación orientadas a la consolidación demográfica¹⁴.

En cuarto lugar, es de suma importancia que las Comunidades Autónomas cuenten con unos servicios de inspección suficientemente dotados y formados para poder controlar que los centros acatan los requisitos exigidos para su funcionamiento y la calidad del servicio de atención residencial de mayores. El Defensor del Pueblo recomienda que se aprueben planes periódicos de inspección con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas. A nuestro juicio, estos planes de inspección deberían centrarse en asegurar también la plena igualdad en la calidad y la accesibilidad de los servicios sociales, con las adaptaciones necesarias en función de las características territoriales.

Debido a que una persona de edad avanzada puede perder su capacidad para consentir por un deterioro físico y mental, sería de una gran utilidad que se aprobase un texto normativo que detallara cuándo se podrían adoptar medidas de restricción de la libertad y otros derechos. Entretanto se aconseja a los poderes públicos que establezcan protocolos que determinen los supuestos excepcionales y puntuales en que tales medidas pueden llevarse a cabo, y todo ello conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a los ingresos no voluntarios¹⁵. Sin perjuicio de la oportunidad de la propuesta, es preciso advertir que varias leyes de servicios sociales ya han dado un paso adelante en este

(14) Entre las propuestas de reequilibrio de lo público y lo privado en los servicios sociales, F.J. VILLAR ROJAS aboga por cambiar la relación entre prestaciones técnicas, que demandan recursos materiales y personales, hacia prestaciones económicas, de modo que la red pública de centros, servicios y personal público sea menos imprescindible [*Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales*, en A. EZQUERRA HUERVA (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España: realidad actual y perspectivas de futuro*, cit., p. 115].

(15) El Defensor del Pueblo añade: «El marco legal estatal ha de recoger el objetivo de minimización de las sujeciones físicas, de forma que debe de hacerse siempre por prescripción facultativa, debe contar con consentimiento informado y resultar imprescindible para proteger la salud del afectado, su seguridad o la de terceros. Sin consentimiento, las sujeciones solo caben en situaciones de grave riesgo y si se prolongan en el tiempo deben ser comunicadas a la autoridad judicial».

sentido, regulando con un grado de detalle notablemente alto los derechos de las personas ingresadas en residencias geriátricas.

4. Conclusiones

No se puede ocultar que, a pesar de la hiperactividad legislatora, la prestación de los servicios sociales dista de ser satisfactoria. Es posible que los legisladores no hayan estado acertados en su cometido, pero también estamos convencidos de que las Administraciones se han beneficiado de ello. El marco normativo del cuarto pilar del Estado del Bienestar no reconoce el acceso a las prestaciones de un modo directo e inmediato en las leyes, sino que el mismo requiere la colaboración de normas de carácter reglamentario y la tramitación de un procedimiento administrativo para concretar el plan de actuación a seguir. Tanto el incumplimiento de los plazos que tienen otorgados las Administraciones para resolver los expedientes, como el retraso en recibir las prestaciones reconocidas, han sido algunos de los principales motivos alegados en las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo e instituciones autonómicas equivalentes. Como cuestión conexas a las demoras en la tramitación, se ha planteado la necesidad de proporcionar más información a los interesados sobre el estado de tramitación de sus expedientes, así como un acceso más completo a la documentación obrante en los mismos y al estado de la lista de espera para acceder a los servicios. El procedimiento administrativo adquiere un protagonismo esencial en el ámbito de los servicios sociales, puesto que permite reconocer la situación de necesidad a que da derecho la prestación y, una vez esta es reconocida, posibilita establecer cuáles son las prestaciones a las que se tiene derecho para atender dichas necesidades. El cauce formal a través del cual se concreta la actuación administrativa adquiere así una gran relevancia como garantía del ciudadano, así como mecanismo para la definición e individualización de las prestaciones. Por ello, no debe utilizarse como un pretexto para ralentizar la efectividad de las prestaciones sociales. Máxime cuando una gran parte de los usuarios de los servicios sociales pueden ser ancianos que residen en zonas rurales que no siempre tienen los recursos, los conocimientos o el tiempo necesario para acudir a los mecanismos clásicos de control de la actividad administrativa. Igualmente entendemos que debería facilitarse la posibi-

lidad de la libre elección del profesional de referencia o la facultad de disponer de un segundo diagnóstico. En el elenco de derechos de los usuarios de los servicios sociales, debería reconocerse asimismo el derecho a poder expresar la propia voluntad de forma anticipada y a que esta sea respetada una vez que la persona tenga limitado su raciocinio o su capacidad de obrar.

Por otra parte, advertimos la escasa participación de la ciudadanía en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los servicios sociales, a pesar del mandato legal existente al respecto. Al mismo tiempo, nos cuestionamos qué sentido tiene la audiencia del interesado en el procedimiento administrativo para el reconocimiento de las prestaciones sociales, si la Administración no otorga un carácter vinculante a la voluntad manifestada por la persona afectada y decide un modelo de intervención o un plan de atención en base sólo a los medios públicos de que dispone, por cierto, muy insuficientes en las áreas rurales despobladas. La finalidad de la participación cívica prevista en las leyes de servicios sociales es integrar la deliberación en los procesos de toma de decisiones para adecuar los servicios sociales a las necesidades de las personas y a su diversidad. Por ello, consideramos que la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico podría contemplarse como una oportunidad para corregir los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sociales y los restantes defectos puestos de manifiesto en el presente estudio y, sobre todo, evidenciados durante la gestión de la crisis del Covid-19.