esade
UNIVERSIDAD RAMON LLULL

CURSO 23-24

Trabajo Final de Grado

Modalidad: Acción Jurídica y social
Coordinación de Modalidad: Rebeca Carpi Martín

Título: Denegación de Atención en Servicios Sociales: Interpretación del 'Estado de Necesidad Personal Básica' en Cataluña

Programa: Doble Grado en Dirección de Empresas y Derecho

Alumno/a: Arnau Domingo Cendrós

Tutora: Sonia Lacalle Álvarez

BY NC ND

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a mi tutora, Sonia Lacalle, por su tiempo y dedicación desde el primer momento, a María García por su compromiso y valiosa colaboración, a Cáritas por su esfuerzo y flexibilidad, y a Rebeca Carpi por crear esta modalidad de trabajo de final de grado que ha permitido la realización de este proyecto.

RESUMEN

Este trabajo examina la interpretación y aplicación del concepto de "necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña (LSSCat), en el contexto de la denegación de atención a personas en situación de vulnerabilidad. Se analizan tanto los fundamentos teóricos como los desafíos prácticos asociados con la implementación de esta excepción. A través de un análisis exhaustivo del concepto jurídico indeterminado en derecho administrativo y entrevistas a profesionales del sector, el estudio revela la importancia de una definición clara y consistente para asegurar la equidad en el acceso a los servicios sociales. La investigación confirma que la ambigüedad en la definición del concepto puede actuar como una barrera para el acceso equitativo a los servicios, subrayando la necesidad de criterios económicos y sociales locales para determinar la elegibilidad. Se concluye que, aunque Cataluña presenta una situación relativamente más favorable en comparación con otras comunidades autónomas, persisten retos significativos que requieren atención.

1. INTRODUCCIÓN 7

1.1. Marco Legal de los Servicios Sociales en Cataluña 7

1.2. Desafíos y Problemática Actual 12

1.3. Objetivos del Estudio 15

1.4. Motivación personal 16

2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 17

3. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN 17

4. METODOLOGÍA 18

4.1. Estrategia de Recopilación de Recursos Legales 18

4.2. Diseño de la entrevista 23

5. REVISIÓN DE LA LITERATURA 25

5.1. Enfoque metodológico: interpretación jurídica exhaustiva del concepto de necesidad personal básica 25

***5.2.* Técnica de recolección de datos: entrevista a profesional de servicios sociales 40**

6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN 42

6.1. Interpretación jurídica del concepto de necesidad personal básica en el marco de la Ley 12/2007 42

6.1.1. Interpretación Literal 42

6.2. Limitaciones de la interpretación y aplicación de la legislación de servicios sociales en Cataluña 45

7. CONCLUSIONES 46

7.1. Síntesis de los hallazgos 46

8. BIBLIOGRAFÍA 48

9. ANEXO 52

9.1. Análisis de la Ejecución Presupuestaria de los Servicios Sociales en Cataluña (2021-2023) 52

9.2. Análisis sintáctico "estado de necesidad personal básica" 53

9.3. Entrevista María García Duran 22/05/2024 55

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de esta introducción es delinear el contexto y los problemas clave que este estudio busca abordar. Los detalles proporcionados aquí servirán de fundamento para un análisis más exhaustivo en secciones subsiguientes. Es crucial destacar que la profundización en las fuentes legales se llevará a cabo en la sección "5.1. Enfoque metodológico: interpretación jurídica exhaustiva del concepto de necesidad personal básica".

1.1. Marco Legal de los Servicios Sociales en Cataluña

En el marco del Estado de bienestar moderno, los servicios sociales no sólo constituyen una red de seguridad para individuos en situaciones de vulnerabilidad, sino que también reflejan los valores fundamentales de solidaridad y equidad de una sociedad (Forns Fernandez, 2018).

La Constitución Española (CE) establece un marco esencial para los derechos sociales, resaltando la importancia de la dignidad humana como pilar del orden político y de la paz social en su Artículo 10.1. Además, el Artículo 9.2 compromete a los poderes públicos a fomentar las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean efectivas y reales para todos los individuos y grupos. Específicamente, el Artículo 50 instruye a los poderes públicos a asegurar la suficiencia económica de los ciudadanos en la tercera edad mediante pensiones adecuadas y actualizadas y promueve el desarrollo de un sistema público de servicios sociales para la atención de la dependencia y enfermedades (Navarro Manuera, 2002).

Para contextualizar aún más el alcance de estas disposiciones, el Artículo 148.1.20 de la CE otorga explícitamente a las Comunidades Autónomas (CCAA) la capacidad de gestionar los servicios sociales. Este reparto competencial permite una adaptación y administración más cercana a las necesidades específicas de cada comunidad.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Artículo 24 reconoce los derechos y deberes en el ámbito civil y social y obliga a todas las administraciones públicas a respetar estos derechos, interpretándolos de la manera más favorable para efectuar su plena efectividad.

En este contexto de derechos ampliamente definidos y protegidos, la estructura competencial descentralizada juega un papel crucial en la implementación de los servicios sociales a nivel autonómico en Cataluña, especialmente a través de la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña (LSSCat) en su Exposición de Motivos III. Es por ello por lo que,

en los subapartados siguientes, se detallarán las especificidades de la LSSCat, abarcando desde sus principios y finalidades hasta la estructura, funciones y distribución competencial de los servicios sociales, así como la organización territorial necesaria para una implementación efectiva y adaptada a las necesidades locales (Forns Fernández, 2018).

1.1.1. Principios y finalidades de los servicios sociales

La LSSCat establece un marco detallado para asegurar que todas las personas puedan vivir dignamente en todas las etapas de su vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y sociales. Según el artículo 3.1 de la ley, su finalidad es "asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de la vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas". Este enfoque sitúa a las personas y sus necesidades en el centro de la acción del sistema.

La Ley de Servicios Sociales de 1985 se centraba en tres principios generales: libertad, igualdad y solidaridad. Estos principios fueron ampliados significativamente en la LSSCat, que introduce nuevos principios rectores y operativos, ofreciendo una visión más completa y detallada de la acción social.

Entre los principios rectores de la Ley 12/2007 se encuentran la **universalidad**, que garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios sociales en condiciones de igualdad, equidad y justicia redistributiva, conforme al artículo 5.g) de la ley. El **fomento de la cohesión social** (artículo 5.y)) implica que los servicios sociales deben contribuir a la inclusión y la integración social. La **normalización** (artículo 5.j)) establece que los servicios deben prestarse a través de medios habituales, evitando la separación de las personas de su entorno comunitario.

El respeto por los **derechos de la persona** es otro principio clave (artículo 5.m)), asegurando que todas las actuaciones en servicios sociales respeten la dignidad y los derechos individuales. El **fomento de la autonomía personal** (artículo 5.n)) se enfoca en facilitar que las personas desarrollen sus proyectos vitales dentro de la unidad de convivencia deseada. La gestión de los servicios se basa en la **economía, eficiencia y eficacia** (artículo 5.o)), garantizando el uso óptimo de los recursos.

La **calidad de los servicios** (artículo 5.p)) se asegura mediante la aplicación de criterios de evaluación que toman como referencia la calidad de vida. Finalmente, la **continuidad de los servicios** (artículo 5.q)) garantiza que las prestaciones se mantengan en el tiempo, mejorando su gestión y calidad sin reducciones injustificadas.

Purry Montull destaca que el sistema de servicios sociales de la nueva ley se basa en el reconocimiento de derechos y la universalización de los servicios sociales, considerando estos como un derecho de la ciudadanía. Así, se reconoce el derecho universal de acceso a los servicios sociales, derivando en el ejercicio del derecho subjetivo universal (Purroy Montull, 2011).

1.1.2. Estructura de los servicios sociales

La LSSCat define la estructura de los servicios sociales en su artículo 15.1, estableciendo que el sistema público de servicios sociales se organiza en forma de red para trabajar en coordinación, colaboración y diálogo entre todos los actores que intervienen en el proceso de atención a las personas. Esta estructura se compone de **servicios sociales básicos** (SSB) y **servicios sociales especializados** (SSE).

Según Aguado y Cudolà tanto los SSB como los SSE son fundamentales para fomentar los derechos y prestaciones.Los SSB, que son responsabilidad municipal, constituyen la puerta de entrada al sistema, permitiendo identificar las necesidades sociales de las personas y, en la medida de lo posible, mantener al usuario dentro de su entorno vital. (Aguado Cudolà, 2008).

Según se detalla en el artículo 15.2, la red de Servicios Sociales de Atención Pública está integrada por el conjunto de servicios y centros de servicios sociales de Cataluña que son acreditados por la Generalitat para gestionar las prestaciones incluidas en la ley o en la Cartera de Servicios Sociales.

Comparando la Ley de 1985 y la Ley de 2007, ambas distinguen dos niveles de servicios: los servicios sociales de atención primaria o básicos (SSB) y los SSE. No obstante, la Ley de 2007 introduce otros servicios que se concretan en la Cartera de Servicios Sociales y que configuran la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, que es el instrumento para asegurar el acceso a las prestaciones garantizadas del sistema de servicios sociales. La Cartera se presenta como una de las novedades más destacables de la ley, proporcionando un catálogo de servicios que debe

servir de guía para que el Gobierno elabore la primera cartera de servicios conforme a las directrices establecidas por la ley.

1.1.3. Funciones de los servicios sociales básicos y de los servicios sociales especializados

Según el artículo 17, los SSB tienen la responsabilidad de detectar situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria, ofrecer información, orientación y asesoramiento sobre derechos y recursos sociales, y valorar y diagnosticar situaciones de necesidad social, socioeducativa y sociolaboral. Otras funciones incluyen orientar el acceso a servicios sociales especializados, promover medidas de inserción social, gestionar prestaciones de urgencia social, aplicar protocolos de prevención y atención ante maltratos, gestionar la tramitación de prestaciones económicas municipales y comarcales, coordinarse con los SSE y otras entidades, e informar a petición de jueces y fiscales sobre la situación personal y familiar de personas afectadas por causas judiciales.

Sin embargo, Ginesta Rey observa que, en la práctica, los SSB se han convertido en dispensadores de recursos y tramitadores de diversas ayudas para situaciones de emergencia, más centrados en la supervivencia que en el bienestar real de los ciudadanos. Esto ha llevado a que algunas funciones específicas de los trabajadores y educadores sociales hayan quedado desatendidas. Santás García añade que esta situación ha generado dinámicas que limitan el campo de acción de los SSB a la población habitual, lo que ha significado un retroceso hacia un modelo asistencialista (Rey, 2017) & (Santás García, 2018).

Los SSE, por otro lado, se organizan en función de las necesidades específicas (artículo 18.1 LSSCat) y disponen de equipos técnicos que elaboran diagnósticos sociales y determinan cómo abordar dichas necesidades. Según el artículo 19, sus funciones incluyen dar soporte técnico a los SSB, valorar y diagnosticar situaciones de necesidad social que no pueden ser abordadas desde los SSB, y ofrecer tratamiento especializado a personas en situación de necesidad.

1.1.4. La distribución competencial em materia de servicios sociales

La distribución de competencias en materia de servicios sociales en Cataluña se articula entre varias administraciones públicas: el gobierno, el departamento competente, las entidades descentralizadas, los ayuntamientos y los entes locales supramunicipales. Este enfoque pretende dar protagonismo a las administraciones locales (Bayona Rocamora, 2008).

El artículo 28 de la LSSCat detalla las competencias del gobierno, que incluyen legislar en materia de servicios sociales, aprobar planes y programas generales, establecer prioridades, definir la política general y aprobar la Cartera de servicios sociales. Además, se menciona la coordinación y ejecución de políticas públicas contra la violencia machista.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, según el artículo 29 LSSCat, debe aplicar las directrices de la Generalitat, implementar la Cartera de servicios sociales, colaborar con los municipios para aplicar políticas de servicios sociales, crear y gestionar centros y servicios especializados, garantizar la calidad, inspeccionar y controlar, gestionar prestaciones y definir criterios de financiación y compra de servicios.

Los municipios, de acuerdo con el artículo 31 LSSCat, tienen competencias como detectar necesidades sociales, crear y gestionar servicios sociales propios o delegados, elaborar planes de actuación y establecer centros de servicios sociales básicos. También deben promover la creación y gestión de centros y servicios especializados, en coordinación con la Generalitat y los entes locales supramunicipales. Los municipios participan en el diseño de planes y programas de la Generalitat y coordinan los servicios sociales locales y sus equipos profesionales. En comarcas con menos de veinte mil habitantes, estas competencias se ejercen de manera supletoria.

Las competencias de los entes supramunicipales, definidas en el artículo 32 LSSCat, incluyen ofrecer apoyo técnico, económico y jurídico a las áreas básicas de servicios sociales, programar servicios sociales en su ámbito territorial, promover y gestionar servicios y recursos especializados, y fomentar el asociacionismo y proyectos comunitarios.

El análisis del reparto competencial muestra una tendencia centralista en funciones principales como diseño de políticas, planificación, coordinación e inspección, aunque con participación local en ciertos aspectos. Según Vilà Mancebo algunas funciones, especialmente las relacionadas con servicios sociales básicos, están descentralizadas en administraciones locales que pueden ejercerlas con autonomía. (Vilà Mancebo, 2009).

En materia de servicios sociales especializados, las competencias no están tan claramente definidas. El departamento competente, los entes

supracomarcales y los municipios tienen responsabilidades en la promoción y gestión de prestaciones y recursos, pero la Generalitat es la responsable de garantizar los derechos subjetivos establecidos en la Cartera de servicios sociales.

La gestión de prestaciones económicas de servicios sociales especializados corresponde a la Generalitat, mientras que las prestaciones de urgencia social son gestionadas por ayuntamientos y consejos comarcales. Las administraciones locales soportan una mayor carga en competencias de servicios sociales básicos y, en algunos casos, especializados, lo que genera desigualdades territoriales en la respuesta a las necesidades ciudadanas. (Forns Fernandez, 2018)

1.1.5. La organización territorial de los servicios sociales

La organización territorial de los servicios sociales en Cataluña se basa en principios de descentralización, proximidad, eficacia y equilibrio territorial, siguiendo el Plan estratégico de los servicios sociales. La unidad básica de esta organización son las Áreas Básicas de Servicios Sociales (ABSS), que según el artículo 34.1, son "la unidad primaria de atención social para la prestación de los servicios sociales básicos." Estas áreas se establecen en municipios con una población mínima de 20,000 habitantes, y en municipios que superan esta cifra, puede haber más de una ABSS. En municipios con menos de 20,000 habitantes, la gestión de los servicios sociales corresponde a las comarcas.

Las leyes de servicios sociales y de régimen local destacan el importante papel de los entes locales en la prestación y gestión de estos servicios en Cataluña. Esto se debe a la necesidad de acercar los recursos a los ciudadanos y proporcionar más relevancia y recursos técnicos a los trabajadores sociales (De Lucas y Murillo de la Cueva, 2001).

Para los servicios sociales especializados, el artículo 35 indica que la organización debe basarse en demarcaciones territoriales supramunicipales, salvo en casos especiales que tengan en cuenta características geográficas y demográficas específicas. Municipios o comarcas con más de 50,000 habitantes pueden constituir su demarcación territorial para estos servicios y gestionarlos por delegación de la Generalitat si lo solicitan. En otros casos, la gestión corresponde a la Generalitat, aunque se permite la delegación o gestión conjunta con los entes locales.

1.2. Desafíos y Problemática Actual

A pesar de su rol crucial, los servicios sociales enfrentan desafíos significativos en términos de financiación. Comparado con otras áreas como la salud y educación, el presupuesto asignado a los servicios sociales en Cataluña, aunque sustancial, muestra tendencias a la baja (Departament d'Economia i Hisenda, 2024). Esta realidad plantea interrogantes sobre las prioridades en la asignación de recursos y la sostenibilidad del sistema en períodos de restricción fiscal (información más detallada en el Anexo 9.1).

Figura 1 Tabla de Ejecución Presupuestaria con Diferencias Absolutas (2021-2023)

Año	**Presupuesto Definitivo (Mill. €)**	**Obligaciones Reconocidas (Mill. €)**	**Diferencia (Mill. €)**
2021	3,443.4	3,323.5	119.9
2022	4,236.8	3,864.4	372.4
2023	3,962.9	3,411.9	551.0

(Departament d'Economia i Hisenda, 2024)

La ejecución del presupuesto de servicios sociales en Cataluña muestra una tendencia decreciente en términos de porcentaje de ejecución durante el período 2021-2023. En 2021, la ejecución fue relativamente alta con un 96.5%, indicando una buena alineación entre el presupuesto planificado y las obligaciones efectivamente reconocidas.

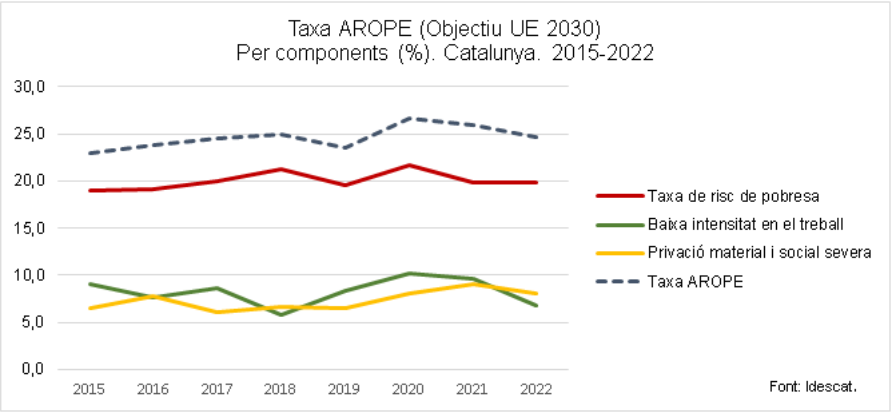
En 2022, se observa una disminución en la ejecución hasta el 91.2%. Este año se caracteriza por un aumento significativo en el presupuesto definitivo, posiblemente reflejando ampliaciones o nuevos programas en servicios sociales que quizás no se llevaron a cabo completamente o que enfrentaron retrasos.

Para 2023, el porcentaje de ejecución disminuye aún más hasta el 86.1%. Aunque el presupuesto definitivo disminuyó ligeramente respecto al año anterior, la ejecución en términos de obligaciones reconocidas fue menor, lo que puede indicar restricciones en el gasto o desafíos en la implementación de programas.

Aunque Cataluña asigna una porción considerable de su presupuesto a los servicios sociales, la ejecución de estos fondos revela desafíos significativos, especialmente en términos de financiación y gestión efectiva. Durante el período de 2021 a 2023, se observa una tendencia decreciente en la ejecución presupuestaria, pasando de un 96.5% en 2021 a solo un 86.1% en 2023. Este descenso refleja no solo restricciones

en el gasto público sino también posibles dificultades en la implementación de programas y políticas. La disminución en la ejecución presupuestaria subraya la necesidad de una evaluación más rigurosa y de ajustes en la asignación de recursos para garantizar que los fondos no solo se asignen adecuadamente, sino que también se utilicen de manera eficiente y efectiva. Este panorama financiero plantea interrogantes críticos sobre la sostenibilidad del sistema en períodos de restricción fiscal y la prioridad que se le da a los servicios sociales.

Figura 2 Taxa AROPE



La situación económica y social en Cataluña refleja una serie de retos complejos, exacerbados por una disminución en la eficacia de la ejecución presupuestaria de los servicios sociales entre 2021 y 2023. A pesar de las mejoras marginales en la tasa de pobreza y exclusión social, que disminuyó ligeramente de un 24,7% en 2022 a un 24,4% en 2023, persisten problemas significativos de privación material severa y baja intensidad de empleo (Pacha Röper, 2024) & (EPData, n.d.) & (Departament d'Economia i Hisenda, 2024).

Además, la incapacidad de más de un tercio de las familias catalanas para cubrir gastos imprevistos de 800 euros en 2023 subraya una preocupante falta de resiliencia financiera (Pacha Röper, 2024). Esta vulnerabilidad no solo limita la capacidad de las familias para manejar emergencias sin recurrir a la deuda o caer en la pobreza, sino que también perpetúa los ciclos de pobreza y exclusión social. A esto se suma la preocupante cifra del 20% de hogares que no pudieron mantener una temperatura adecuada en sus viviendas durante el invierno, destacando los problemas de pobreza energética que impactan directamente en la calidad de vida y la salud de los grupos más vulnerables (Pacha Röper, 2024).

La evolución presupuestaria de los servicios sociales en Cataluña y la persistencia de altos niveles de pobreza y exclusión social no son fenómenos aislados, sino que están profundamente interconectados. A pesar del aumento sustancial en el presupuesto destinado a servicios sociales en 2022, la reducción en la eficacia de su ejecución y la subsecuente disminución en el presupuesto de 2023 han coincidido con una tasa de pobreza que se mantiene críticamente alta. Este patrón sugiere que, más allá de la cantidad de fondos asignados, es crucial evaluar cómo se están distribuyendo y utilizándose estos recursos. La privación material severa y la baja intensidad de empleo son reflejos de desafíos estructurales que no se abordan eficientemente, a pesar de los aumentos presupuestarios. La adecuación entre la asignación de recursos y las necesidades reales de la población se convierte en un elemento clave para entender la persistencia de la pobreza en Cataluña.

1.3. Objetivos del Estudio

La figura del empadronamiento es la puerta de entrada para ser atendido en los servicios sociales. Hoy en día, una de las estrechamente relacionada es la denegación de empadronamiento a personas en situación de vulnerabilidad. Este problema no se limita solo a las personas sintecho, sino que afecta a diversos colectivos. Un ejemplo reciente es el caso de Ripoll, donde la llegada a la alcaldía de la líder de *Aliança Catalana* ha provocado trabas administrativas deliberadas para demorar el empadronamiento de inmigrantes, según denuncias de entidades vecinales (Colell, 2024).

Según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 15, todos los ciudadanos que residan habitualmente en territorio español están obligados a inscribirse en el Padrón municipal correspondiente a su lugar de residencia. Esta inscripción no solo sirve para reflejar el censo de población, sino que también es un requisito indispensable para acceder a numerosos servicios públicos, incluidos los servicios sociales.

La obligación de estar empadronado es un mecanismo administrativo diseñado para asegurar que los recursos públicos se asignen de manera justa y eficiente a los residentes de un municipio determinado. Sin embargo, la realidad muestra que existen grupos de personas que, debido a su situación de vulnerabilidad, pueden quedar excluidos de este requisito. La excepción contemplada en el artículo 6.3 de la LSSCat representa un intento de corregir esta exclusión, permitiendo que las personas no empadronadas que necesiten asistencia puedan acceder a los servicios necesarios

Este trabajo se centrará en la problemática de la denegación de atención a personas en situación de vulnerabilidad por parte de los servicios sociales en Cataluña, con un enfoque particular en la restricción de acceso a aquellas personas que se encuentran en un estado de "necesidad personal básica". El objetivo principal de este estudio es profundizar en la comprensión de qué entiende la LSSCat por una persona en “estado de necesidad personal básica”, en tanto que situación excepcional por la que una persona debe ser atendida por los servicios sociales, explorando su significado actual y las implicaciones prácticas de su aplicación.

1.4. Motivación personal

A lo largo de mi carrera universitaria, he buscado activamente complementar mi educación académica con experiencias prácticas significativas, las cuales han sido fundamentales para el desarrollo de mi perspectiva social y ética. Mi colaboración con el Servicio Jesuita para Refugiados, donde trabajé directamente en la atención y apoyo a comunidades desplazadas, proporcionó una ventana invaluable a las realidades complejas y a menudo desgarradoras que enfrentan los refugiados. Este rol no solo me permitió aplicar mis conocimientos teóricos en situaciones reales, sino que también profundizó mi comprensión de los desafíos que estas comunidades enfrentan diariamente.

Además, mi participación en programas educativos en prisiones reforzó mi convicción sobre la importancia de la educación como herramienta de empoderamiento y cambio social. En estos entornos, pude ver de primera mano cómo las políticas educativas y sociales adecuadas pueden transformar vidas, ofreciendo a los individuos una segunda oportunidad y facilitando su reintegración en la sociedad. Estas experiencias no solo enriquecieron mi conocimiento y habilidades prácticas, sino que también me permitieron observar las intersecciones críticas entre educación, justicia social y derechos humanos.

Es por ello que he decidido enfocar mi proyecto final hacia la mejora de los sistemas de servicios sociales, con la esperanza de influir positivamente en políticas que promuevan una sociedad más justa y equitativa.

2. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

En el contexto de este estudio, se formulan dos preguntas de investigación estrechamente vinculadas:

- ¿Cómo interpretamos el concepto “necesidad personal básica” en el artículo 6.3 de la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan las autoridades y los proveedores de servicios al interpretar y aplicar la definición de "necesidad personal básica" en la práctica?

Estas preguntas son esenciales porque, al definir claramente el concepto de "necesidad personal básica" según la LSSCat, se pueden establecer criterios legales claros para la prestación de servicios a individuos en situaciones de vulnerabilidad, asegurando políticas inclusivas y efectivas. Además, investigar los desafíos en la interpretación y aplicación práctica de esta definición revela discrepancias entre la intención legislativa y su implementación, permitiendo identificar brechas en la prestación de servicios y sugerir mejoras para su eficiencia y efectividad.

Finalmente, este estudio no solo aporta al conocimiento académico, sino que también tiene aplicaciones prácticas directas, mejorando las estrategias de intervención de organizaciones como Cáritas y optimizando su capacidad para servir a poblaciones vulnerables. Este enfoque asegura que el estudio sea teóricamente sólido y relevante en contextos reales de servicios sociales.

3. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

- *La omisión de una definición detallada de "necesidad personal básica" en la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña podría reflejar una intención deliberada de otorgar a los profesionales del servicio social una amplia discrecionalidad en la evaluación de las necesidades individuales, permitiendo así una mayor adaptabilidad a las circunstancias específicas de cada caso.*
- *La ambigüedad en la definición de 'necesidad personal básica' en la Ley 12/2007 actúa como una barrera para el acceso a los servicios sociales. Permitiendo que decisiones administrativas excluyan a personas que podrían necesitar asistencia pero que no cumplen con una interpretación estricta y no clara del término, poniendo en riesgo la accesibilidad equitativa para todos los ciudadanos.*

La justificación de ambas hipótesis radica en que, al investigar estos aspectos, el estudio puede ofrecer una visión integral que muestre tanto los beneficios como las desventajas del marco legal actual. Esta dualidad

en la investigación proporcionará una base sólida para proponer mejoras legislativas y de políticas que no solo aborden las necesidades de los profesionales y los administradores, sino que también garanticen la protección y asistencia efectiva a las personas más vulnerables. Al final, esta investigación aspira a contribuir significativamente al debate sobre cómo hacer que los servicios sociales sean más accesibles y equitativos, guiando a las organizaciones como Cáritas en sus estrategias de intervención y soporte.

4. METODOLOGÍA

Este apartado detalla las herramientas y estrategias utilizadas para un análisis exhaustivo de las cuestiones planteadas. Inicialmente, se identificarán y describirán los recursos jurídicos necesarios para interpretar el término "necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de LSSCat. Además, se explicará la razón para contactar a una profesional del ámbito social, delineando las preguntas específicas de la entrevista y justificando su relevancia para el estudio. Este enfoque metodológico asegura una preparación adecuada para abordar tanto los aspectos jurídicos como prácticos del tema investigado.

4.1. Estrategia de Recopilación de Recursos Legales

Para poder encontrar todos los recursos necesarios para poder hacer una buena interpretación empezamos estableciendo qué es aquello que queremos definir: el artículo 6.3 de la LSSCat:

Artículo 6. Titulares del derecho a acceder a los servicios sociales.
1. Los servicios sociales se ofrecen a toda la población y tienen como destinatarios a las personas que necesitan información, valoración, diagnóstico, orientación, apoyo, intervención y asesoramiento individual, familiar o comunitario para hacer frente a situaciones de necesidad personal básica, de falta de cohesión social o familiar o de desigualdad y para su prevención.
2. Son titulares del derecho a acceder al sistema público de servicios sociales los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en un municipio de Cataluña.
3. Pueden acceder al sistema público de servicios sociales las personas que no cumplen la condición que fija el apartado 2 si se encuentran en ***estado de necesidad personal básica****, de acuerdo con lo establecido por la legislación en materia de extranjería.*
4. Lo establecido por el presente artículo se entiende sin perjuicio de los requisitos adicionales para el acceso a determinadas prestaciones, de acuerdo con su naturaleza, características específicas y disponibilidad.

4.1.1. **Rama del ordenamiento jurídico**

Para comenzar nuestra interpretación del artículo 6.3 de la LSSCat, es esencial determinar a qué rama del ordenamiento jurídico pertenece esta norma. Una primera consideración que se tuvo en el momento de encarar este trabajo era saber si podríamos llegar a considerar si la titularidad de acceso a los servicios sociales en algún momento se podría tratar como derecho laboral

El artículo 6.3 podría tener implicaciones laborales debido a que el acceso a servicios sociales para personas en situación de necesidad personal básica, incluyendo a trabajadores extranjeros no empadronados, puede interpretarse como una cuestión de derechos laborales. Este acceso sugiere una intersección con el derecho laboral, dado que muchos beneficiarios podrían estar buscando empleo o en situaciones laborales vulnerables. Además, la conexión con la seguridad social refuerza esta perspectiva, ya que los servicios sociales complementan las prestaciones de seguridad social y apoyan a la fuerza laboral, especialmente a los trabajadores extranjeros no cubiertos completamente por el sistema de seguridad social. La mención específica de la legislación de extranjería en el artículo 6.3 podría sugerir una conexión con el derecho laboral, regulando las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores en situaciones de vulnerabilidad.

No obstante, a pesar de estos puntos, es fundamental esclarecer la naturaleza administrativa del artículo 6.3. Los servicios sociales son, por definición, prestaciones ofrecidas por la administración pública para asegurar el bienestar de los ciudadanos. Estos servicios están diseñados para proporcionar apoyo en situaciones de necesidad personal básica, falta de cohesión social o familiar, y desigualdad, con el objetivo de prevenir y mitigar estas condiciones. Este enfoque en el bienestar social y la provisión de servicios públicos es característico del derecho administrativo.

Asimismo, la referencia a la legislación de extranjería en el artículo 6.3 indica una clara relación con el derecho administrativo, ya que la legislación de extranjería es administrada y aplicada por las autoridades administrativas. Esta coordinación entre diferentes normativas administrativas para asegurar el acceso a servicios sociales subraya la naturaleza administrativa de esta disposición. La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LOEx) y su integración social, y su Reglamento (Real Decreto 557/2011) delegan la gestión y aplicación de sus disposiciones a las autoridades

administrativas, como la Dirección General de Migraciones (Echeverria, 2023).

Por último, la doctrina de autores reconocidos en derecho administrativo respalda esta interpretación. Manuel Rebollo Puig, en su obra "Derecho Administrativo. Parte General", aborda la naturaleza administrativa de los servicios públicos, incluyendo los servicios sociales (Rebollo Puig et al., 2017). Explica cómo estos servicios, aunque relacionados con otros ámbitos del derecho, como el laboral, son gestionados y regulados por la administración pública, encuadrándolos claramente en el derecho administrativo. Tomás de la Quadra-Salcedo, en su "Manual de Derecho Administrativo Comunitario", destaca la importancia de los servicios sociales dentro del derecho administrativo, subrayando que las políticas sociales y la administración de servicios a la comunidad son competencias de las autoridades administrativas (Parejo Alfonso & Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, 2000). De la Quadra-Salcedo discute específicamente la regulación y provisión de servicios a colectivos vulnerables, incluidos los extranjeros, como una función administrativa esencial. José Ramón Parada Vázquez, en "Derecho Administrativo y Servicios Públicos", analiza la gestión de los servicios públicos, incluyendo los servicios sociales, como una competencia exclusiva del derecho administrativo. Parada Vázquez explora cómo la legislación de extranjería y los derechos sociales de los inmigrantes son administrados dentro del marco del derecho administrativo, con la administración pública como la entidad reguladora (Parada Vázquez, 1989).

4.1.2. **Cómo interpretamos dentro del derecho administrativo**

Una vez asumido que el artículo 6.3 de la LSSCat pertenece al ámbito del derecho administrativo, el siguiente paso en nuestra investigación consiste en analizar manuales especializados en derecho administrativo para entender cómo se interpretan los conceptos administrativos, especialmente aquellos jurídicamente indeterminados.

Para seleccionar las fuentes más adecuadas, realizamos una búsqueda exhaustiva de manuales de derecho administrativo. Utilizamos la biblioteca en línea de la Universitat Ramon Llull (URL) y otras bases de datos académicas. Durante esta búsqueda, utilizamos palabras clave como "manual derecho administrativo", "interpretación conceptos administrativos" y "concepto jurídicamente indeterminado". También aplicamos filtros para asegurar que los textos fueran recientes (publicados en los últimos diez años), que estuvieran disponibles en línea y que fueran relevantes en el ámbito jurídico.

De las fuentes encontradas, seleccionamos dos manuales principales que cumplen con los criterios mencionados:

En primer lugar, seleccionamos el "Manual de Derecho Administrativo" de Ricardo Rivero Ortega (Rivero Ortega, 2023). Este manual aborda los cinco criterios de interpretación: **literal**, **sistemática**, **finalista**, **histórica**, y el uso de **jurisprudencia y doctrina**. Proporciona un enfoque comprensivo para entender el alcance y propósito de las normas administrativas. Rivero Ortega destaca la importancia de ajustar la aplicación de la norma a la realidad cambiante y a las necesidades sociales.

En segundo lugar, seleccionamos el "Esquemas de Derecho Administrativo" de David Blanquer (Blanquer, 2016). Este texto ofrece un enfoque detallado sobre la interpretación literal y destaca la importancia de considerar la jurisprudencia y la doctrina como herramientas fundamentales para aclarar conceptos jurídicamente indeterminados. Blanquer resalta cómo los tribunales, a través de sus sentencias, y los académicos, mediante sus estudios, contribuyen a definir y precisar el alcance de estos conceptos.

4.1.3. **Fuentes para utilizar en la interpretación**

Una vez hemos determinado que el artículo 6.3 de la Ley 12/2007 pertenece al ámbito del derecho administrativo y comprendemos cómo se pueden interpretar los conceptos jurídicos indeterminados en este campo, el siguiente paso es conseguir el máximo de fuentes de información posibles para utilizar a lo largo de nuestra interpretación.

La primera fuente de información que investigamos es la LSSCat. Esta búsqueda nos permite entender el marco legal en el que se insertan los servicios sociales y cómo se relacionan con los derechos de los ciudadanos, incluidos los extranjeros. Utilizamos bases de datos legales y páginas oficiales para obtener esta información, asegurando que la normativa esté actualizada y sea relevante. Cabe destacar que, aunque la LSSCat establece el marco general para los servicios sociales en Cataluña, actualmente no existe un reglamento específico que desarrolle dicha ley (Noticias Jurídicas, 2023).

Dado que el artículo 6.3 hace referencia explícita a la legislación de extranjería, es fundamental analizar las normas que regulan los derechos y obligaciones de los extranjeros en España. Consultamos la LOEx, así como su reglamento (Real Decreto 557/2011). Esta normativa es administrada por las autoridades administrativas y es crucial para

entender cómo se garantiza el acceso a los servicios sociales para los extranjeros.

Para buscar jurisprudencia y doctrina, utilizamos diversas plataformas especializadas como La Ley Digital, Vlex y Aranzadi. A continuación, describimos ejemplos de cómo realizamos estas búsquedas y qué criterios utilizamos.

En La Ley Digital, comenzamos buscando términos específicos como "necesidad personal básica" y "artículo 6.3 Ley 12/2007". Esta plataforma permite buscar una ley en concreto y explorar artículo por artículo, ítem por ítem. Ofrece información detallada sobre legislación, doctrina, modelos y artículos relacionados con cada punto específico de la ley. A través de esta herramienta, pudimos revisar exhaustivamente cada artículo de la Ley 12/2007. Sin embargo, no encontramos jurisprudencia específica que interprete directamente el concepto de "necesidad personal básica".

En Vlex, utilizamos palabras clave similares, como "necesidad personal básica" y "artículo 6.3 Ley 12/2007". Esta plataforma es más generalista y proporciona acceso a una amplia gama de fuentes, incluyendo artículos doctrinales y comentarios críticos. Aunque encontramos artículos que discuten el acceso a servicios sociales y derechos de los extranjeros, no hallamos jurisprudencia específica sobre el término mencionado. No obstante, identificamos comentarios y críticas sobre el artículo 14 de la Ley Orgánica de Extranjería, que consideramos útiles para nuestro análisis (Sánchez-Urán Azaña, 2011).

En Aranzadi, repetimos la búsqueda con términos como "necesidad personal básica" y "servicios sociales Cataluña". Esta plataforma es más específica en sus resultados y permite acceder a sentencias, comentarios y anotaciones a la ley. Durante nuestra búsqueda, encontramos una sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca que mencionaba el término "necesidad personal básica", pero no ofrecía ninguna consideración relevante para nuestro estudio. Al igual que en Vlex, también encontramos comentarios y críticas sobre el artículo 14 de la Ley Orgánica de Extranjería, que hemos seleccionado por su relevancia potencial.

Esta falta de jurisprudencia directa subraya la importancia de basar nuestra interpretación en los criterios establecidos por la doctrina y la normativa existente.

Además de las plataformas especializadas, realizamos búsquedas en plataformas más generalistas para obtener información adicional conectada con el artículo 6.3 y los servicios sociales en otras variantes. Para esta búsqueda, establecimos criterios de inclusión y exclusión para seleccionar las fuentes más relevantes.

Para los criterios de inclusión, consideramos que las fuentes deben estar directamente relacionadas con el artículo 6.3, los servicios sociales o la normativa de extranjería vinculada. Preferimos publicaciones de autores reconocidos, académicos o instituciones oficiales. Asimismo, priorizamos fuentes publicadas en los últimos diez años para asegurar que la información esté actualizada y buscamos documentos que ofrezcan un análisis comprensivo y detallado del tema. En cuanto a los criterios de exclusión, descartamos fuentes que no estuvieran directamente relacionadas con el tema central de nuestra investigación. Evitamos publicaciones de fuentes no reconocidas o de dudosa credibilidad. También excluimos fuentes que no reflejaran la normativa y situación actual y nos aseguramos de que las fuentes fueran objetivas y no presentaran un sesgo excesivo.

Entre los artículos académicos encontrados, destacamos: la tabla comparativa "El derecho a las prestaciones de servicios sociales en la normativa de las comunidades autónomas" (Las Heras, 2016); el artículo "La ley catalana de servicios sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?" de Vicenç Aguado i Cudolà (Aguado i Cudolà, 2008); la monografía "La protección social de los trabajadores extranjeros" de Santiago González Ortega (Ortega & Caracuel, 2010); el comentario "Comentario al artículo 14 de la Ley de Extranjería" de Yolanda Sánchez-Urán Azaña (Sánchez-Urán Azaña, 2011); el artículo "Las últimas reformas del régimen jurídico de extranjería a raíz de la publicación del Real Decreto 1162/2009 y de la Ley Orgánica 2/2009" de Belén Alonso–Olea García (Alonso-Olea García, 2010); y el artículo "Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña" de Maria Victòria Forns i Fernández (Forns Fernández, 2018).

4.2. Diseño de la entrevista

La experiencia de Cáritas nos muestra que es crucial observar cómo se aplica el derecho, más allá de la norma escrita. Por ello, decidí entrevistar a un responsable de los servicios sociales de Santa Perpètua, una localidad con un contexto demográfico y social diverso, ideal para

analizar la implementación local de políticas de servicios sociales y su adaptación a las necesidades específicas de la comunidad.

Incorporar a esta profesional en la investigación aporta una perspectiva práctica sobre la ejecución de la legislación, permitiendo observar directamente los desafíos y estrategias en la aplicación de la Ley de Servicios Sociales de Cataluña. Este enfoque facilita una comprensión profunda de las interacciones entre la ley y su práctica en contextos específicos.

Para estructurar eficazmente la entrevista, se iniciará con una introducción contextual, seguida de preguntas específicas. Se priorizarán las experiencias y perspectivas del entrevistado para obtener testimonios detallados sobre la implementación práctica de la legislación.

A continuación, se formularán las preguntas. Es relevante mencionar que en el Anexo 9.3 se encuentran las preguntas junto con una justificación para cada una de ellas, así como las respuestas proporcionadas:

- ¿Cuál es su experiencia trabajando en servicios sociales y cuánto tiempo ha estado involucrada con estos en Santa Perpètua?
- ¿Podría describir el perfil demográfico y las necesidades predominantes de los usuarios de servicios sociales en Santa Perpètua? ¿Hay algún grupo en particular que requiera atención especial?
- ¿Hay problemas de empadronamiento en el municipio?
- ¿Cuántas personas están en una situación de “sensellarisme” (sinhogarismo) dentro del municipio?
- ¿Dónde están empadronadas las personas que en esta situación de sinhogarismo?
- ¿Conoce la modalidad de empadronamiento en domicilio ficticio (o sin domicilio fijo)? ¿Es aplicada?
- ¿Se tiene constancia desde servicios sociales si hay personas que están subarrendando habitaciones? ¿Dónde se empadronan? En el caso de que el arrendador/propietario no autorice el empadronamiento, ¿qué hace el ayuntamiento? ¿Dónde se empadronan estas personas?
- ¿Las personas que viven en una situación de vulnerabilidad son atendidas por los servicios sociales? ¿Quién las atiende?
- En cuanto al artículo 6.3, ¿existe una definición explícita de 'estado de necesidad personal básica' dentro de la ley o en alguna disposición complementaria?

- ¿Cómo se compara la interpretación de 'necesidad personal básica' en Cataluña con soluciones encontradas en otras comunidades, como las Islas Canarias en su artículo 5.12 en el que encontramos una interpretación con otros conceptos indeterminados?
- ¿Podría proporcionar ejemplos de cómo se interpreta y se aplica este concepto en su experiencia?
- ¿Existen mecanismos explícitos implementados para asegurar el cumplimiento de esta normativa tanto desde la administración como desde la perspectiva del ciudadano?
- ¿Qué vías tienen los ciudadanos para reclamar en caso de que sientan que sus derechos no han sido adecuadamente atendidos bajo esta ley?
- Finalmente, ¿cuál es su opinión personal sobre cómo la ley ha sido implementada y qué mejoras sugeriría?

La estructura de estas preguntas favorece el análisis exhaustivo del funcionamiento y la aplicación de LSSCat. Comenzar con preguntas generales sobre la experiencia del entrevistado establece un fundamento de credibilidad y contexto. Progresar hacia preguntas más específicas permite un examen detallado de la ley y su impacto, mientras que la conclusión con la perspectiva personal del entrevistado proporciona una evaluación crítica que puede enriquecer las conclusiones del estudio. Esta metodología garantiza que se aborden todos los aspectos relevantes, desde la teoría hasta la práctica, facilitando un entendimiento comprensivo que es crucial para cualquier propuesta de mejora legislativa o política.

5. REVISIÓN DE LA LITERATURA

5.1. Enfoque metodológico: interpretación jurídica exhaustiva del concepto de necesidad personal básica

La interpretación de conceptos jurídicos indeterminados es una tarea esencial en el derecho administrativo, especialmente cuando se trata de aplicar correctamente las normativas para satisfacer las necesidades sociales. En este apartado, nos enfocaremos en la interpretación jurídica exhaustiva del concepto de "necesidad personal básica", tal y como se establece en el artículo 6.3 de LSSCat.

Para comprender adecuadamente este concepto, es crucial diferenciar entre las potestades regladas y discrecionales de la administración. Según el manual "Esquemas de derecho administrativo" de David Blanquer, las **potestades regladas** son aquellas en las que la ley predetermina de manera clara el contenido del acto administrativo y sus

consecuencias jurídicas, dejando muy poco margen a la administración para elegir entre distintas opciones. En estos casos, la administración se limita a comprobar objetivamente el supuesto de hecho previsto en la norma y aplicar la consecuencia jurídica establecida. Esto implica que la administración tiene nula o muy escasa libertad para elegir el contenido del acto y sus consecuencias jurídicas (Blanquer, 2016).

Por otro lado, las **potestades discrecionales** otorgan a la administración un margen de libertad para elegir entre varias soluciones válidas en derecho. Aunque la administración tiene cierta libertad de elección, esta está limitada por la obligación de motivar la decisión y justificarla de manera objetiva, racional y razonable. La norma atribuye a la administración un margen de libre elección en estos casos, permitiendo que la discrecionalidad administrativa se proyecte sobre el supuesto de hecho tipificado en la norma o en las consecuencias jurídicas que de él derivan. El acto administrativo es válido siempre que se mantenga dentro de ese margen, conocido como "rosquilla" o "donut" de discrecionalidad (Blanquer, 2016).

Sin embargo, si la decisión administrativa desborda el margen de la legítima discrecionalidad, se considera que el **acto es arbitrario**. Un acto administrativo es arbitrario cuando carece de un fundamento objetivo, racional y razonable que lo justifique o legitime, siendo considerado un acto caprichoso, irracional, absurdo o despótico (Blanquer, 2016).

La interpretación de estos conceptos también debe considerar las **zonas de certeza positiva, negativa y penumbra**. En las zonas de certeza positiva y negativa, existe un consenso objetivo sobre el significado del concepto jurídico, permitiendo interpretaciones claras y uniformes. En estas zonas, la interpretación judicial del concepto indeterminado puede confirmar la validez de la decisión administrativa en la zona de certeza positiva o declarar su invalidez en la zona de certeza negativa (Blanquer, 2016).

Sin embargo, en la zona de penumbra, no hay consenso suficiente sobre el significado del concepto, lo que abre la posibilidad a distintas interpretaciones y valoraciones subjetivas. En estas circunstancias, la interpretación judicial del concepto indeterminado no puede sustituir a la exégesis administrativa, requiriéndose un análisis más profundo y detallado (Blanquer, 2016).

Para realizar una interpretación completa y exhaustiva del concepto de "necesidad personal básica", seguiremos una metodología que incluye

varios criterios de interpretación, según lo propuesto por el "Manual de Derecho Administrativo" de Ricardo Rivero Ortega. Estos criterios son interpretación literal, interpretación sistemática, interpretación finalista, interpretación histórica e interpretación doctrinal y jurisprudencial. Al aplicar estos criterios, podemos asegurar una comprensión integral y precisa del concepto de "necesidad personal básica", garantizando que se respeten los derechos de los individuos conforme a la ley y se evite cualquier forma de arbitrariedad administrativa (Rivero Ortega, 2023).

En conclusión, el concepto de "necesidad personal básica" se sitúa en una zona de penumbra, lo que otorga a la administración una considerable discrecionalidad para decidir su aplicación. Esta situación requiere una interpretación flexible y adaptativa que considere las circunstancias específicas de cada caso, evitando así cualquier forma de arbitrariedad y asegurando que las decisiones sean objetivas, racionales y razonables.

5.1.1. Interpretación Literal

La interpretación literal es la primera herramienta que se utiliza al abordar cualquier texto legal. Consiste en analizar el significado común de las palabras conforme al uso normal del lenguaje en su contexto. Esta metodología se enfoca en el texto exacto de la ley, utilizando definiciones de diccionarios y el uso cotidiano del lenguaje para entender los términos empleados. Aunque es un enfoque fundamental, muchas veces resulta insuficiente para conceptos jurídicos indeterminados, como "interés público" o "necesidad personal básica", que pueden tener múltiples interpretaciones dependiendo del contexto (Rivero Ortega, 2023).

Para realizar una interpretación adecuada del artículo 6.3, es imperativo comenzar con un análisis detallado del precepto en el que se encuentra, es decir, analizar el artículo 6 en su totalidad. En primer lugar, es esencial comprender que este artículo se incluye en el TÍTULO I “Disposiciones Generales” de la ley. No se encuentra bajo ningún capítulo específico, pero se conceptualiza como “Titulares del derecho a acceder a los servicios sociales”. Es relevante recalcar que en todo momento estamos centrándonos en el acceso a los servicios sociales, no en la obtención de prestaciones, sino en el acceso a la atención. De hecho, esta puntualización se encuentra en el artículo 6.4 LSSCat, que menciona cómo el acceso a los servicios sociales se entiende “*sin perjuicio de los requisitos adicionales para el acceso a determinadas prestaciones*”.

El artículo 6.1. LSSCat es una guía sobre qué tipo de población tiene como destinataria, en la que incluye un conjunto de necesidades, ya

fueran de “información, de valoración, diagnóstico orientación, apoyo, intervención y asesoramiento individual, familiar o comunitario” orientadas a “hacer frente a situaciones de necesidad personal básica, de falta de cohesión social o familiar o de desigualdad y para su prevención.” Es en esta parte del precepto en la que por primera vez en toda la ley nos encontramos con el concepto jurídico indeterminado de “necesidad personal básica” sin saber específicamente a que hace referencia.

El artículo 6.1 LSSCat establece un marco amplio y comprensivo para los destinatarios de los servicios sociales, delineando una serie de intervenciones específicas que se ofrecen a la población en situaciones de necesidad. El objetivo principal de estos servicios es abordar situaciones de necesidad personal básica, falta de cohesión social o familiar, desigualdad y su prevención. La inclusión del concepto de “necesidad personal básica” en este apartado introduce una categoría que abarca múltiples formas de carencias esenciales, aunque su falta de definición precisa en el texto legal crea una ambigüedad que requiere mayor clarificación. Esta indefinición sugiere que la interpretación del concepto puede depender de cada caso específico, lo que podría generar variaciones en su aplicación práctica por parte de las autoridades competentes.

Es entonces cuando su artículo 6.2 LSSCat especifica quién puede ostentar la titularidad haciendo referencia a “todos los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en un municipio de Cataluña”. Es esencial volver a hacer mención que la CE establece una delegación competencial por la que las CCAA pueden establecer cómo gestionar los servicios sociales, y esta ley es la instrumentalización de esta delegación.

Es en este contexto que procedemos a un análisis más detallado. El texto del artículo 6.3 LSSCat dice: "Pueden acceder al sistema público de servicios sociales las personas que no cumplen la condición que fija el apartado 2 si se encuentran en estado de necesidad personal básica, de acuerdo con lo establecido por la legislación en materia de extranjería."

La primera parte del artículo, "Pueden acceder al sistema público de servicios sociales las personas que no cumplen la condición que fija el apartado 2", se refiere específicamente a individuos que no son ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y que, por lo tanto, no cumplen con el requisito de empadronamiento en un municipio de Cataluña. Esto significa que aquellos que no tienen la ciudadanía de la UE, pero residen en Cataluña, pueden tener derecho a los servicios

sociales bajo ciertas condiciones. El término "Pueden acceder" indica la posibilidad o el derecho condicional de utilizar los servicios, sujeto a ciertos requisitos. "Sistema público de servicios sociales" se refiere a la red de servicios proporcionados por el estado para atender diversas necesidades sociales de la población. Las "personas que no cumplen la condición que fija el apartado 2" son los individuos que no son ciudadanos de la UE empadronados en Cataluña.

La condición clave para que estas personas puedan acceder al sistema de servicios sociales es que "se encuentren en estado de necesidad personal básica". No se especifica concretamente a qué situaciones se refiere el "estado de necesidad personal básica", dejando espacio para la interpretación.

Para profundizar en la interpretación de "estado de necesidad personal básica", es útil realizar una búsqueda de los conceptos incluidos en este término y proceder a un análisis gramatical para entender la relación entre las palabras. Según la RAE, el término "estado" se define como la situación en que se encuentra alguien o algo en un momento determinado. "Necesidad" se define como la carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida. "Personal" se refiere a aquello que pertenece o se relaciona con una persona. Finalmente, "básica" se define como lo fundamental o principal. (RAE, 2018)

Un análisis gramatical del término revela la estructura sintáctica y la relación entre sus componentes: "estado de necesidad personal básica". En esta estructura, "estado" es el núcleo del sintagma nominal, modificado por el complemento preposicional "de necesidad", que a su vez es modificado por los adjetivos "personal" y "básica". Esto sugiere que la "necesidad" es el elemento central que define el "estado", y que esta necesidad es tanto "personal" como "básica", subrayando su carácter fundamental e individual. Para un análisis sintáctico más detallado, remitimos al Anexo 9.2.

Desde esta perspectiva, sabemos que el elemento principal es el estado en que se encuentra la persona, el cual está complementado por una necesidad, entendida como una carencia. Esta necesidad debe ser personal, lo que significa que está relacionada con las circunstancias individuales de la persona, y debe ser básica, implicando que se trata de algo fundamental. Por lo tanto, lo relevante es la casuística específica en la que se encuentra la persona, aunque la ley no proporciona detalles precisos sobre cómo determinar esta casuística. Esto sugiere que la interpretación y aplicación del concepto de "estado de necesidad personal

básica" pueden variar según el caso concreto, requiriendo una evaluación cuidadosa de las circunstancias individuales para garantizar que se aborden adecuadamente las carencias fundamentales de cada persona.

Además, el acceso se realiza "de acuerdo con lo establecido por la legislación en materia de extranjería". Esto implica que, además de cumplir con la condición de necesidad personal básica, las personas deben ajustarse a las regulaciones y procedimientos establecidos por las leyes de extranjería vigentes en España.

Esta interpretación literal del artículo 6.3 nos proporciona una base sólida para entender el alcance y la intención del legislador al incluir este término en la ley. Sin embargo, la falta de una definición precisa en el texto legal implica que será necesario recurrir a otros métodos de interpretación para asegurar una aplicación coherente y justa del precepto. Así, esta interpretación literal nos abre la puerta a explorar interpretaciones sistemáticas, históricas y finalistas para lograr una comprensión completa del concepto y su aplicación práctica en el contexto de los servicios sociales en Cataluña.

5.1.2. Interpretación Sistemática

Este método considera el término dentro del sistema legal completo, buscando una coherencia y armonía entre todas las disposiciones legales. Implica leer el término en el contexto de la ley completa y, a menudo, en el contexto de otras leyes relacionadas. Por ejemplo, al interpretar el término "vulnerabilidad" en una ley sobre protección social, se revisarían otras disposiciones dentro de la misma ley y leyes relacionadas que usen o definan términos similares, para entender cómo encaja ese término en el esquema general del ordenamiento jurídico (Rivero Ortega, 2023).

Podemos realizar una interpretación sistemática tanto "ad intra" como "ad extra". La interpretación "ad intra" se refiere a la relación y coherencia con otros preceptos dentro de la misma ley, mientras que la interpretación "ad extra" implica la conexión y armonización con otras normas.

5.1.2.1. Ad intra

La interpretación sistemática ad intra del artículo 6.3 de la LSSCat se centra en cómo se relaciona este artículo con otros preceptos de la misma ley para clarificar el concepto de "necesidad personal básica".

El artículo 6.1 LSSCat establece que los servicios sociales se destinan a personas que enfrentan situaciones de "necesidad personal básica", entre

otras. Este término se introduce aquí por primera vez, indicando que abarca diversas carencias que deben ser atendidas por los servicios sociales.

El artículo 15.1 LSSCat define la estructura del sistema público de servicios sociales, organizada en una red de SSB y SSE. Ambos niveles trabajan en coordinación para abordar diferentes necesidades, sugiriendo que las "necesidades personales básicas" pueden ser atendidas tanto por SSB como por SSE, dependiendo de su naturaleza y gravedad.

El artículo 16 LSSCat describe los SSB como el primer nivel del sistema, encargados de identificar y atender necesidades personales, familiares y comunitarias. Los SSB proporcionan una respuesta inmediata y cercana, lo que implica que las "necesidades personales básicas" incluyen aquellas que pueden ser abordadas directamente en la comunidad.

El artículo 18 LSSCat detalla los SSE, que se centran en necesidades más específicas y complejas. Los SSE disponen de equipos técnicos especializados para diagnósticos y tratamientos, indicando que las "necesidades personales básicas" también pueden incluir situaciones que requieren intervención especializada, como problemas de salud mental o discapacidades.

La interpretación sistemática ad intra del artículo 6.3 abarca una amplia gama de carencias esenciales que pueden ser atendidas tanto por los SSB como por los SSE. Los artículos seleccionados proporcionan un marco comprensivo que abarca desde necesidades inmediatas y cotidianas hasta situaciones más complejas y específicas, implicando que el "estado de necesidad personal básica" incluye todas aquellas situaciones en las que una persona carece de recursos esenciales para una vida digna y que requieren intervención social a diversos niveles de complejidad y especialización. Es crucial entender que la excepcionalidad de acceso prevista en el artículo 6.3 no debería limitarse únicamente a los SSB, sino también extenderse a los SSE, garantizando una cobertura completa y adecuada de las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad.

5.1.2.2. Ad extra

En el análisis sistemático ad extra el centro de atención será doble. Por un lado, debemos contextualizar el artículo 6.3 acorde a la legislación de extranjería a la que referencia de una forma explícita. El segundo foco de atención residirá en la legislación nacional de otros sistemas forales para

comprobar si tienen mecanismos similares de excepcionalidad como el artículo 6.3.

En España, la competencia en **materia de extranjería** es exclusiva del Estado, como se establece en el artículo 149.1.2ª de la CE, el cual otorga al Estado la potestad exclusiva sobre "nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo". Esto implica que el Gobierno central es el responsable de definir, planificar y regular la política migratoria en todo el territorio nacional. Este marco normativo es crucial para entender cómo se interrelacionan las competencias estatales y autonómicas en la regulación y provisión de servicios sociales a los extranjeros (Alonso-Olea García, 2010).

El artículo 6.3 de LSSCat permite que las personas que no cumplen con la condición de ciudadanía de la UE accedan al sistema de servicios sociales si se encuentran en un "estado de necesidad personal básica", en consonancia con la legislación de extranjería. Esta disposición alinea la normativa autonómica con el artículo 14 de la LOEx, que garantiza el acceso a los servicios sociales básicos a todos los extranjeros, independientemente de su situación administrativa.

La LOEx regula los derechos y libertades de los extranjeros en España. El artículo 14 de la LOEx es particularmente relevante para entender los derechos de los extranjeros en materia de servicios sociales. Este artículo diferencia entre los derechos de los extranjeros que residen legalmente en España y aquellos que se encuentran en situación irregular. Según el artículo 14.1 de la LOEx, los extranjeros que residen legalmente en España tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales "tanto a los generales y básicos como a los específicos" en las mismas condiciones que los españoles. En contraste, el artículo 14.3 LOEx establece que los extranjeros en situación irregular solo tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicos. Esta distinción es crucial para entender las limitaciones y los alcances del acceso a los servicios sociales para los extranjeros en diferentes situaciones administrativas.

Existe una diversidad notable en la redacción de las **normativas autonómicas** respecto a los derechos de los extranjeros. Sin embargo, se puede observar un patrón común: muchas leyes autonómicas extienden el derecho a los servicios sociales a los extranjeros bajo las condiciones fijadas por las normas estatales y los tratados internacionales. Por ejemplo, comunidades como Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco, entre otras, han desarrollado marcos normativos que alinean sus leyes de servicios sociales con la

legislación estatal e internacional en materia de extranjería (Ortega & Caracuel, 2010).

En estas comunidades, la normativa autonómica incluye excepciones que permiten el acceso a servicios sociales básicos para los extranjeros en estado de necesidad, independientemente de su situación administrativa. Esto significa que, la LOEx establece que los extranjeros en situación irregular solo tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas, algunas CCAA han adoptado disposiciones que amplían estos derechos bajo ciertas circunstancias de necesidad (Las Heras, 2016).

En el caso de Baleares, la Ley 4/2009 de Servicios Sociales introduce el término "situación de necesidad personal básica" de manera similar a LSSCat. El artículo 5 de esta ley establece que el sistema de servicios sociales se ofrece a toda la población, incluyendo a los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea y a los extranjeros no comunitarios residentes. Además, este artículo menciona explícitamente que las personas extranjeras que se encuentren en las Islas Baleares y tengan la condición de exiliados, refugiados o apátridas, de acuerdo con la legislación vigente y los tratados y convenios internacionales, también pueden acceder a los servicios sociales. Lo más relevante es que el artículo 5.5 especifica que las personas que se encuentren en las Islas Baleares en una situación de necesidad personal básica pueden acceder a las prestaciones del sistema de servicios sociales que permitan atender esta situación, siendo valorada por los profesionales de los servicios sociales de acuerdo con su gravedad, precariedad o perentoriedad. Este enfoque asegura que cualquier persona en situación de necesidad básica, independientemente de su estatus administrativo, pueda recibir atención social, alineándose con el principio de equidad y garantizando una red de seguridad social para los más vulnerables. Cabe señalar que no se han encontrado sentencias relevantes que interpreten esta normativa en el contexto judicial, lo cual podría indicar una estabilidad en su aplicación o una falta de litigiosidad en esta área. demás, no se han encontrado sentencias que interpreten esta normativa, lo cual podría reflejar una claridad en su aplicación o una falta de conflictos judiciales relacionados.

Por otro lado, en Canarias, la Ley 16/2019 de Servicios Sociales incluye una definición específica de "situación de necesidad personal básica" en su artículo 5.12. Esta definición se refiere a las circunstancias en que se encuentran personas sin hogar o sin soporte familiar, incluyendo a aquellas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, que carecen de un alojamiento estable, adecuado, habitable y adaptado, así como de redes de apoyo personal o familiar. Esta definición es

fundamental para identificar a las personas que necesitan servicios sociales bajo circunstancias de extrema necesidad. A través de una revisión exhaustiva de la ley, se ha constatado que no existen menciones adicionales significativas que amplíen o modifiquen el uso del término en el contexto legislativo. Es relevante señalar que, tras su definición, el concepto de "situación de necesidad personal básica" no vuelve a ser utilizado en el texto de la ley.

En conclusión, la interpretación sistemática ad extra del artículo 6.3 de LSSCat destaca un primer punto de conflicto: la necesidad de coordinación entre la legislación de extranjería, que es competencia exclusiva del Estado, y las normativas autonómicas en materia de servicios sociales. Además, se observa que la excepcionalidad al requisito de empadronamiento para acceder a los servicios sociales es un criterio generalizado en varias CCAA. Sin embargo, tanto en Baleares como en Canarias, que presentan sistemas normativos similares, se enfrentan a problemas parecidos respecto a la definición y aplicación de la "situación de necesidad personal básica". Aunque no se han encontrado sentencias relevantes sobre estas normativas, lo que podría indicar una aplicación estable o falta de litigios significativos, esta situación resalta la necesidad de una mayor claridad y coordinación legislativa para asegurar una aplicación coherente y equitativa de los servicios sociales.

5.1.3. Interpretación Teológica o Finalista

La interpretación teleológica busca comprender el propósito y los objetivos de la ley. Este enfoque es especialmente útil con conceptos jurídicos indeterminados, ya que estos conceptos a menudo sirven para que la ley pueda adaptarse a situaciones no previstas explícitamente por el legislador. La pregunta clave aquí es: ¿qué busca alcanzar el legislador con esta norma y este concepto en particular? Por ejemplo, al interpretar términos como "buenas costumbres" o "orden público" en normativas que regulan medios de comunicación, se consideraría el objetivo de proteger a la sociedad de contenidos nocivos o perturbadores (Rivero Ortega, 2023).

Para abordar esta cuestión, es relevante examinar los principios y finalidades establecidos en la propia ley. Ya hemos mencionado en el apartado 1.1.1 los principios rectores y finalidades de la Ley 12/2007. Ahora, analizaremos cómo estos principios pueden aplicarse para entender y delimitar el concepto de "estado de necesidad personal básica". En especial nos centraremos en dos principios fundamentales para esta ley como lo son la universalidad y la cohesión social.

La universalidad, uno de los principios fundamentales, garantiza que todas las personas tengan derecho a acceder a los servicios sociales en condiciones de igualdad, equidad y justicia redistributiva. Este principio sugiere que el acceso a los servicios sociales no debe estar restringido únicamente a aquellos con estatus administrativo regularizado, se accede independientemente de su estatus administrativo. En este contexto, "estado de necesidad personal básica" se puede entender como una situación que justifica el acceso a servicios sociales básicos debido a la urgencia y gravedad de las necesidades, promoviendo la equidad y justicia social.

El fomento de la cohesión social implica que los servicios sociales deben contribuir a la inclusión y la integración social. Este principio refuerza la idea de que las personas deben ser integradas y apoyadas por el sistema de servicios sociales, evitando su exclusión. La provisión de servicios sociales a estas personas no solo ayuda a satisfacer sus necesidades inmediatas, sino que también contribuye a su integración social y a la cohesión de la comunidad en general.

La exposición de motivos de la Ley 12/2007 refuerza estos principios al destacar la importancia de asegurar una vida digna para todas las personas mediante la cobertura de sus necesidades básicas en el marco de la justicia social y el bienestar. Específicamente, la exposición de motivos VII establece que la ley pretende avanzar en el reconocimiento del derecho a los servicios sociales de todas las personas, garantizando la igualdad de acceso y defendiendo la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios sociales como un instrumento de autonomía y de integración real en la sociedad. Esto subraya la intención del legislador de asegurar que el acceso a los servicios sociales sea la base sobre la cual se construya todo el sistema de atención social.

En conclusión, la interpretación teleológica del "estado de necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de LSSCat se fundamenta en la finalidad de asegurar una vida digna para todas las personas mediante la cobertura de sus necesidades básicas en el marco de la justicia social y el bienestar. Este concepto se alinea con los principios rectores de universalidad, cohesión social, normalización, atención integral, respeto por los derechos y fomento de la autonomía personal. Estos principios guían la implementación de la ley para garantizar que las personas en situaciones de necesidad reciban el apoyo necesario para vivir dignamente, independientemente de su situación administrativa.

5.1.4. Interpretación Histórica

Para entender el concepto de "estado de necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de LSSCat (Ley 12/2007), es crucial situarlo en su contexto histórico y normativo (Rivero Ortega, 2023). La aprobación de esta ley y la inclusión de este concepto son el resultado de una serie de factores y evoluciones legislativas tanto a nivel estatal como autonómico (Aguado i Cudolà, 2008).

LSSCat se aprobó en 2007, en un periodo en el que se buscaba reforzar el marco normativo de los servicios sociales para mejorar la calidad de vida de la población. Esta ley fue una prioridad legislativa durante la VIII Legislatura del Parlamento de Cataluña, después del intenso debate estatutario del anterior mandato parlamentario. El objetivo principal era modernizar y ampliar los servicios de atención a las personas, visualizando la actuación de los poderes públicos en una mejora de la calidad de vida.

Aunque las competencias en materia de asistencia y servicios sociales han sido asumidas como exclusivas por las CCAA, la intervención de otros entes públicos no se excluye radicalmente. La Constitución Española de 1978 establece mandatos a los diversos poderes públicos para la integración social de determinados grupos sociales, como los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49) y los ciudadanos durante la tercera edad (art. 50).

Los servicios sociales en Cataluña se regularon inicialmente mediante la Ley 12/1983 y la Ley 26/1985, que tenían un enfoque asistencialista y configuraban los derechos a las prestaciones de manera genérica. La necesidad de superar esta concepción y orientar la actuación hacia nuevas tendencias de cobertura universal y concretar el derecho a las prestaciones llevó a la aprobación de la Ley 12/2007. Esta ley pretendía avanzar en el reconocimiento del derecho a los servicios sociales de todas las personas, garantizando la igualdad de acceso y priorizando la atención a los más vulnerables (Aguado i Cudolà, 2008).

Es importante resaltar que esta es la primera vez que se incorpora el término "estado de necesidad personal básica" en la legislación catalana de servicios sociales. La ley anterior que regía estos servicios no contemplaba esta excepción, lo que marca un cambio significativo en la forma de abordar la atención a las personas en situación de extrema necesidad.

La interpretación histórica del "estado de necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de LSSCat refleja un esfuerzo continuo por adaptar y

ampliar el sistema de servicios sociales para asegurar la dignidad y el bienestar de todas las personas. Este concepto, alineado con los principios de universalidad y justicia social, permite una respuesta normativa a las necesidades emergentes de la población, integrando la atención a la vulnerabilidad y promoviendo una sociedad más inclusiva y equitativa. Sin embargo, dado que es la primera vez que se incluye este término en la legislación, la interpretación histórica nos aporta contexto, pero no contenido específico, lo que remite a la necesidad de una interpretación finalista o teleológica para su completa comprensión y aplicación.

5.1.5. Jurisprudencia y Doctrina

En relación con la jurisprudencia, no se han encontrado sentencias relevantes que traten específicamente sobre el "estado de necesidad personal básica" en el marco de LSSCat. Esta ausencia de jurisprudencia ha sido mencionada anteriormente en el apartado 4.1.3 del trabajo, lo cual subraya la necesidad de basarnos en la interpretación doctrinal y la normativa para comprender y aplicar este concepto.

Para comprender la correcta interpretación de este artículo, es relevante considerar las críticas y análisis que se han hecho al precepto. Según Vicenç Aguado i Cudolà en su artículo "La ley catalana de servicios sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?", el artículo 6 de LSSCat tiene algunas limitaciones. Aguado i Cudolà critica que aunque el artículo menciona a los ciudadanos de la Unión Europea, debe incluir también a los ciudadanos de aquellos Estados que son asimilados por formar parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (como Islandia, Liechtenstein y Noruega) y a los ciudadanos de Suiza que tienen acuerdos bilaterales con la Unión Europea. Además, no se menciona a los ciudadanos extranjeros no comunitarios con permiso de residencia que, de acuerdo con la LOEx, tienen derecho no solamente a los servicios sociales básicos sino también a los servicios sociales especializados en iguales condiciones que los españoles. Según el artículo 14.2 y 3 de la LOEx: “Los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles” y “Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.” (Cudolà, 2008).

En el "Comentario al artículo 14 de la LOEx", Yolanda Sánchez-Urán Azaña ofrece un análisis crítico sobre la aplicación de los derechos de los extranjeros extracomunitarios en la legislación autonómica. Sánchez-Urán Azaña señala que, aunque las leyes autonómicas de servicios

sociales reconocen ciertos derechos a los inmigrantes, no suelen utilizar la distinción prevista en la LOEx entre prestaciones sociales generales y básicas y específicas como criterio para determinar el derecho de los extranjeros a las mismas en función de su situación administrativa en España (Aguado Cudolà, 2008).

Esto genera una discrepancia, ya que la mayoría de las normas autonómicas incluyen a los extranjeros en sus respectivos ámbitos de aplicación sin distinguir entre residentes o personas en situación irregular. Esta falta de distinción podría dejar sin efecto práctico la fórmula del artículo 14.2 y 3 de la LOEx, la cual establece derechos diferenciados según la situación administrativa de los extranjeros (Aguado Cudolà, 2008).

Además, Sánchez-Urán Azaña critica que estas normas autonómicas no reconocen plenamente el principio de igualdad de trato entre los españoles y los extranjeros extracomunitarios, remitiendo a las condiciones fijadas en las normas estatales, tratados o convenios internacionales y, en su defecto, conforme al principio de reciprocidad. Esto crea un círculo complejo en el que las leyes autonómicas generan nuevas dificultades, como la delimitación del significado de "extranjero irregular en situación de emergencia social o humanitaria" o "situación de especial necesidad", conceptos que las propias leyes autonómicas deben definir más claramente (Aguado Cudolà, 2008).

Por último, Sánchez-Urán Azaña menciona que algunas normas autonómicas recientes han intentado resolver estos problemas al incorporar expresamente la residencia como requisito para que los extranjeros extracomunitarios puedan acceder al sistema de servicios sociales en su conjunto. Sin embargo, esta residencia debe entenderse en el significado que le otorga la LOEx y no como sinónimo de mero empadronamiento. Esto confirma que la distinción entre prestaciones y servicios generales o básicos y específicos que sigue utilizando la LOEx ha quedado obsoleta, aunque ahora las normas autonómicas generan la nueva dificultad de delimitar claramente las situaciones de necesidad que dan acceso a ciertos servicios o prestaciones (Aguado Cudolà, 2008).

En "La protección social de los trabajadores extranjeros" (Ortega & Caracuel, 2010), Santiago González Ortega aborda la interpretación y aplicación del concepto de "estado de necesidad personal básica" en el contexto de la legislación autonómica y su relación con la legislación de extranjería. González Ortega subraya que cualquier persona que se encuentre en España, sea cual sea su situación administrativa, debe

tener garantizada una protección mínima, esencial o de subsistencia. Esto incluye a los extranjeros en situación irregular, quienes, según la LOEx, tienen derecho a servicios y prestaciones sociales básicas.

González Ortega critica la falta de consonancia entre la legislación social de Navarra y la legislación de extranjería. En particular, señala que la Ley Foral de Servicios Sociales de Navarra (Ley 15/2006, de 14 de diciembre) no permite distribuir claramente las prestaciones y servicios del SAAD entre los servicios generales y los especializados. Aunque la ley hace alusión a "las prestaciones que se establezcan con carácter mínimo por la legislación estatal en materia de dependencia", no aclara si estos servicios corresponden a uno u otro nivel de atención social. Sin esta diferenciación, es prácticamente imposible seguir la pauta de la legislación de extranjería para distinguir los servicios sociales que se extienden a todos los extranjeros de los que se reservan a los que se hallan regularmente en territorio español (Ortega & Caracuel, 2010).

En contraste, la LSSCat contiene una regulación más precisa. Esta ley sitúa claramente, entre las prestaciones de los servicios sociales básicos, la realización de aquellas funciones que en el sistema de atención de la dependencia tienen carácter administrativo o procedimental, como es proponer, establecer y revisar el programa individual de atención (art. 17). Mientras tanto, la actualización de las medidas efectivas se incluye entre las funciones de los servicios sociales especializados, que ofrecen tratamiento especializado a las personas en situación de necesidad que no pueden ser atendidas por los servicios sociales básicos (art. 19.c) (Ortega & Caracuel, 2010).

Esta ordenación es coherente con la determinación que la misma ley hace de los titulares del derecho. La ley catalana limita a los extranjeros que no cumplan las condiciones exigidas los servicios sociales que dispensa el sistema público para atender a quienes se encuentren en estado de necesidad personal básica, definiendo estas necesidades como las que afectan a la subsistencia y calidad de vida de las personas. Frente a estas, las necesidades sociales, que incluyen la autonomía personal y el apoyo a la dependencia, no se consideran necesidades básicas y, por tanto, no son extensibles a todos los extranjeros, sino solo a aquellos que se encuentren legalmente en territorio español (Ortega & Caracuel, 2010).

González Ortega concluye que la normativa vigente no ofrece una solución clara al problema de la protección social de los extranjeros en situación irregular. Una solución definitiva solo se alcanzará cuando el legislador aclare qué servicios sociales deben extenderse a todos los

extranjeros, independientemente de su situación administrativa, y cuáles deben limitarse a los que residen legalmente en España. Mientras tanto, una solución de compromiso podría ser extender los servicios y prestaciones básicas a los extranjeros irregulares que se encuentren en estado de necesidad, reconocida por las instancias competentes (Ortega & Caracuel, 2010).

González Ortega argumenta que una interpretación conjunta de la legislación autonómica y la LOEx permitiría concluir que los extranjeros irregulares en estado de necesidad tienen derecho a servicios y prestaciones básicas. Estas incluyen ayudas esenciales para la subsistencia, como una ayuda económica si carecen de recursos mínimos y algún tipo de ayuda material o de servicio si carecen de autonomía suficiente para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Este criterio restrictivo se aplicaría de manera que cada caso particular sea evaluado por las autoridades competentes, determinando las medidas más adecuadas para garantizar que los sujetos dependientes vivan en condiciones dignas (Ortega & Caracuel, 2010).

5.2. Técnica de recolección de datos: entrevista a profesional de servicios sociales

Todas las preguntas y respuestas completas de la entrevista se encuentran detalladas en el Anexo 9.3. de este trabajo. En este apartado, me centraré en incorporar y analizar los puntos más relevantes que aportan un valor significativo a la conceptualización del "estado de necesidad personal básica" y su aplicación práctica según LSSCat.

Un hallazgo significativo es que un conjunto de población, como las personas que subarriendan habitaciones sin contrato formal, a menudo termina sin estar empadronado oficialmente. Aunque estas personas no están en el padrón, los servicios sociales las atienden y les proporcionan ayuda según lo permita la normativa local. Sin embargo, estas personas no pueden acceder a prestaciones que requieren empadronamiento, como la mayoría de las ayudas de la Generalitat, pero sí pueden acceder a algunas ayudas locales (como por ejemplo cestas solidarias) (Pregunta 6).

María García destacó la excepcionalidad del "estado de necesidad personal básica" la encontramos mediante la valoración de la situación de las personas desde la atención primaria. Los criterios económicos y sociales establecidos en las ordenanzas municipales (más concretamente llamados “Reglamentos”), utilizados para evaluar la necesidad de cualquier persona, determinan implícitamente si una persona se encuentra en este estado. Estos Reglamentos establecen criterios sociales

o económicos que se tendrán en consideración la atribución de ayudas, pero la ponderación exacta será una decisión técnica que tomarán los servicios sociales en específico. Basándose en estos criterios, los servicios sociales pueden otorgar ayudas específicas. Este enfoque incluye la evaluación técnica de ingresos, gastos de vivienda y situaciones de vulnerabilidad como la drogadicción, personas dependientes, familias monoparentales y víctimas de violencia (Pregunta 9).

En la utilización de estos criterios socioeconómicos, es importante considerar el uso del Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña (IRSC). Este índice es clave para asegurar la unificación de criterios de valoración económica en todos los municipios. El IRSC es esencial para establecer una base común y equitativa para la evaluación de necesidades y la concesión de ayudas, garantizando así un estándar uniforme en la provisión de servicios sociales en toda Cataluña (Pregunta 10).

Además, Piella resaltó varias reflexiones personales sobre la implementación de la ley y sugirió mejoras necesarias. Según Piella, aunque la normativa del padrón permite demostrar la residencia en un lugar específico, y, en consecuencia, acceder a los servicios y prestaciones, se necesitan más recursos. A menudo, los fondos asignados a estos programas no se ejecutan o se desvían a otras partidas. Este problema se extiende a la ley de dependencia, donde la petición y la validación de ayudas también enfrentan dificultades debido a la falta de una ejecución presupuestaria efectiva (Pregunta 14).

La implementación de políticas sociales depende en gran medida de la voluntad política y la continuidad en la administración. Cada cambio político puede detener los avances en la implementación de la ley, ya que los nuevos funcionarios revisan y ajustan las estrategias existentes, lo que genera incertidumbre y demoras en la entrega de servicios y recursos a los más necesitados. Piella subraya la necesidad de una fuerte voluntad política para legislar adecuadamente en estos temas y garantizar una ejecución efectiva y continua de las políticas sociales, independientemente del espectro político (Preguntas 14 y 15).

La entrevista con María García ha proporcionado una visión práctica valiosa sobre la aplicación del artículo 6.3 de LSSCat. Los puntos destacados incluyen la utilización excepcional del empadronamiento sin domicilio fijo, la atención a personas sin empadronamiento formal, y el uso de criterios económicos y sociales locales para evaluar la necesidad. Estos hallazgos subrayan la importancia de un enfoque flexible y

adaptativo en la provisión de servicios sociales, asegurando que las personas en situaciones de necesidad personal básica reciban el apoyo adecuado.

Es importante hacer una mención especial sobre los criterios económicos y sociales mencionados en la entrevista. Tras una búsqueda exhaustiva, se ha encontrado el "Reglamento" al que hacía referencia la entrevistada, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el 9 de diciembre de 2015. En su artículo 9.2, "*Persones beneficiàries*", se establecen los requisitos que deben cumplir las personas solicitantes, y en el artículo 10 se detallan los "*criteris d'atorgament de l'ajut social*", que incluyen valoraciones económicas de ingresos y gastos (Reglament per a La Prestació d'Ajuts Econòmics de Caràcter Social de l'Ajuntament de Santa Perpètua de Mogoda., 2015).

Sin embargo, cabe destacar que, al buscar información similar en otros municipios, como el de Barcelona, no se ha encontrado documentación equivalente de manera accesible.

6. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este apartado, se abordarán las preguntas de investigación planteadas al inicio del trabajo. Estas preguntas son fundamentales para comprender cómo se aplica la LSSCat y los desafíos que enfrentan las autoridades y los proveedores de servicios en su interpretación y aplicación. Las preguntas de investigación específicas son:

- ¿Cómo interpretamos el concepto "necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de Cataluña?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrentan las autoridades y los proveedores de servicios al interpretar y aplicar la definición de "necesidad personal básica" en la práctica?

A lo largo de este apartado, se presentarán los hallazgos obtenidos mediante la revisión de literatura, el análisis de la normativa y las entrevistas a profesionales de servicios sociales. Se analizarán las interpretaciones del concepto de "necesidad personal básica" y se identificarán las limitaciones y desafíos en su aplicación práctica, proporcionando una visión completa de la situación actual y sugiriendo posibles mejoras para el futuro.

6.1. Interpretación jurídica del concepto de necesidad personal básica en el marco de la Ley 12/2007

6.1.1. Interpretación Literal

La interpretación literal del artículo 6.3 de la Ley 12/2007 nos ofrece una primera aproximación al concepto de "estado de necesidad personal básica". Al descomponer el término, "estado" se refiere a la situación específica en que se encuentra una persona en un momento dado. "Necesidad" implica la carencia de recursos esenciales para la vida, mientras que "personal" indica que esta carencia afecta a circunstancias individuales. "Básica" subraya la naturaleza fundamental de estos recursos. Así, entendemos que se trata de una situación en la que una persona carece de elementos esenciales para su subsistencia. Sin embargo, esta interpretación literal no nos proporciona una definición detallada ni criterios específicos para identificar estas situaciones.

6.1.2. Interpretación Sistemática

6.1.2.1. Ad intra

La interpretación sistemática ad intra, considerando otros artículos de la misma ley, amplía nuestra comprensión del término. El artículo 6.1 establece que los servicios sociales se destinan a personas en situaciones de "necesidad personal básica", lo que incluye intervenciones diversas desde información y diagnóstico hasta apoyo y asesoramiento. Además, el artículo 15.1 estructura los servicios sociales en niveles básicos y especializados (SSB y SSE), indicando que las "necesidades personales básicas" pueden ser atendidas a diferentes niveles de complejidad, dependiendo de su naturaleza. Este enfoque sistemático sugiere que el término abarca una amplia gama de carencias que deben ser abordadas de manera integral y coordinada.

6.1.2.2. Ad extra

En el análisis ad extra, se contextualiza el artículo 6.3 en relación con la legislación de extranjería (LOEx). La LOEx garantiza el acceso a servicios sociales básicos a todos los extranjeros, diferenciando entre residentes legales e irregulares. Esta normativa establece que los extranjeros en situación irregular tienen derecho a servicios básicos, mientras que los residentes legales acceden también a servicios específicos. Esta distinción es esencial para entender el marco dentro del cual se aplica el concepto de "necesidad personal básica", sugiriendo que, bajo ciertas condiciones de urgencia y gravedad, cualquier persona debería poder acceder a estos servicios esenciales.

6.1.3. Interpretación Finalista

El propósito de la ley es crucial para entender este concepto indeterminado. La Ley 12/2007 se fundamenta en principios de universalidad y cohesión social, buscando asegurar una vida digna para todas las personas mediante la cobertura de sus necesidades básicas. El

concepto de "necesidad personal básica" se alinea con estos principios, indicando situaciones en las que la urgencia y gravedad de las necesidades justifican el acceso a servicios sociales. Este enfoque teleológico refuerza la idea de que el acceso a los servicios debe ser equitativo y no discriminatorio, independientemente del estatus administrativo de la persona.

6.1.4. Interpretación Histórica

La introducción del término "estado de necesidad personal básica" en la Ley 12/2007 marca una evolución en la legislación catalana, reflejando un esfuerzo por modernizar y ampliar el acceso a los servicios sociales. Históricamente, las leyes anteriores no contemplaban esta excepción, lo que destaca un cambio significativo hacia una mayor inclusión y atención a la vulnerabilidad. Esta evolución normativa se contextualiza dentro de un marco más amplio de políticas sociales orientadas a mejorar la calidad de vida y asegurar la dignidad de todas las personas.

6.1.5. Doctrina

Los análisis doctrinales aportan críticas y propuestas que complementan nuestra interpretación. Según Vicenç Aguado i Cudolà, el artículo 6 de LSSCat debería considerar también a los ciudadanos de países con acuerdos bilaterales con la UE, así como a los extranjeros no comunitarios con permiso de residencia, de acuerdo con la LOEx. Yolanda Sánchez-Urán Azaña resalta que las leyes autonómicas, aunque reconocen derechos a los inmigrantes, no siempre utilizan la distinción entre servicios básicos y específicos, lo que podría generar inseguridad jurídica. Ambas críticas subrayan la necesidad de una mayor claridad y coherencia en la legislación.

6.1.6. Conclusión

El "estado de necesidad personal básica" en el artículo 6.3 de la Ley 12/2007 puede entenderse como una situación en la que una persona carece de recursos esenciales para su subsistencia, justificada por la urgencia y gravedad de sus necesidades. Este estado se identifica a través de criterios económicos y sociales establecidos en las ordenanzas municipales y se evalúa utilizando indicadores como el IRSC. La falta de una definición precisa en el texto legal requiere una interpretación combinada de los enfoques literal, sistemático, teleológico e histórico, así como una atención a las críticas y propuestas doctrinales, para asegurar una aplicación justa y coherente del concepto en el contexto de los servicios sociales en Cataluña.

6.2. Limitaciones de la interpretación y aplicación de la legislación de servicios sociales en Cataluña

A pesar de su diseño para asegurar la protección y asistencia a las personas en situación de necesidad, LSSCat enfrenta varias limitaciones en su interpretación y aplicación práctica. Una de las principales limitaciones es la dificultad para conocer el contenido específico de las diferentes ordenanzas municipales que determinan los criterios económicos o sociales que se tendrán en consideración. Por ejemplo, se ha encontrado el "Reglamento" correspondiente en el municipio de Santa Perpètua, pero al intentar encontrar documentación similar en otros municipios, como Barcelona, no se ha tenido éxito. La falta de unificación de estos criterios y la variabilidad en su accesibilidad responde a la diversidad de los municipios del territorio, lo cual dificulta el conocimiento y la comprensión de estos criterios por parte de la población que los puede necesitar. A posteriori, saber la ponderación real de estos criterios dependerá de decisiones internas de la propia administración local.

Además, existe una significativa falta de jurisprudencia que interprete el concepto de "estado de necesidad personal básica" dentro del marco de LSSCat. Esta ausencia impide una comprensión más clara y detallada del alcance y aplicación de este concepto. La falta de casos judiciales puede deberse a que muchos afectados no agotan la vía administrativa, ya sea por desconocimiento, falta de recursos o desconfianza en el sistema judicial. Sin una guía judicial clara, los profesionales de servicios sociales deben basarse en interpretaciones internas, lo que puede llevar a una aplicación inconsistente del término. Esta falta de jurisprudencia crea un vacío interpretativo que dificulta la implementación uniforme de la ley y puede resultar en decisiones arbitrarias.

Otra limitación es la dependencia de la evaluación práctica realizada por los profesionales de servicios sociales, la cual puede variar significativamente entre municipios y entre diferentes profesionales. Esta variabilidad puede resultar en diferencias en el acceso a los servicios y prestaciones, creando desigualdades y falta de equidad en el sistema. La subjetividad en la evaluación puede afectar la transparencia y la percepción de justicia en la asignación de ayudas. La aplicación inconsistente de los criterios de evaluación puede llevar a situaciones en las que personas con necesidades similares reciban diferentes niveles de apoyo, dependiendo del municipio o del profesional que las atienda.

Un desafío señalado por los profesionales, como María García, es la falta de recursos y la necesidad de una fuerte voluntad política para implementar de manera efectiva la legislación de servicios sociales. Aunque la normativa del padrón y otros procedimientos están bien

establecidos, la falta de recursos suficientes y la burocracia pueden dificultar la ejecución efectiva de los programas. La insuficiencia de fondos asignados a estos programas y la posible desviación de recursos a otras partidas afectan directamente la capacidad de los servicios sociales para atender a las personas en situación de necesidad. Además, los cambios políticos pueden detener o ralentizar los avances en la implementación de la ley, afectando negativamente a las personas en situación de necesidad. Cada cambio de administración puede resultar en una revisión y ajuste de las políticas existentes, creando incertidumbre y demoras significativas en la entrega de servicios y recursos.

En conclusión, LSSCat, aunque bien intencionada, enfrenta desafíos significativos en su aplicación práctica. La accesibilidad limitada de las ordenanzas municipales, la falta de jurisprudencia, la variabilidad en la evaluación práctica y la insuficiencia de recursos son obstáculos que deben ser abordados para asegurar una implementación justa y efectiva de la ley. Es fundamental mejorar la transparencia, garantizar una mayor uniformidad en la aplicación de los criterios de evaluación y asegurar una financiación adecuada para que los servicios sociales puedan cumplir con su misión de proteger y asistir a las personas en situación de necesidad.

7. CONCLUSIONES

7.1. Síntesis de los hallazgos

A lo largo del trabajo, se abordaron varios aspectos de los servicios sociales en Cataluña, empezando con una visión general de su estructura, principios y organización territorial. Se destacó su importancia como reflejo de solidaridad y equidad en el Estado de bienestar, apoyado por la CE y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que asignan competencias específicas a las CCAA. Se examinaron los retos financieros de esta administración, señalando una tendencia decreciente en la ejecución efectiva de los fondos, cuestionando la sostenibilidad y eficiencia del sistema.

El estudio también definió objetivos e hipótesis, incluyendo una comprensión del concepto de "necesidad personal básica" según la LSSCat, mediante un análisis detallado de criterios de interpretación literales, sistemáticos, teleológicos, históricos y doctrinales. Se integró una entrevista con una profesional de servicios sociales para ofrecer una visión práctica. Las metodologías de interpretación revelaron la necesidad

de una interpretación flexible del concepto "necesidad personal básica", subrayando su coherencia dentro del marco legal y su relación con la legislación de extranjería. La entrevista con María García destacó la importancia de criterios económicos y sociales locales en la evaluación de las necesidades, así como los desafíos prácticos como la falta de recursos y la burocracia.

Las hipótesis iniciales eran: 1) La omisión de una definición detallada de "necesidad personal básica" en la LSSCat refleja una intención deliberada de otorgar discrecionalidad a los profesionales de servicios sociales, permitiendo adaptabilidad a cada caso específico; y 2) La ambigüedad en esta definición actúa como una barrera para el acceso a los servicios sociales, permitiendo exclusiones basadas en interpretaciones estrictas y no claras, afectando la accesibilidad equitativa. A partir de la investigación y análisis realizados, podemos confirmar ambas hipótesis. La omisión parece ser una decisión deliberada para permitir discrecionalidad y adaptabilidad, pero esta ambigüedad también se confirma como una barrera para el acceso equitativo.

Autores como Ortega y Caracuel (2010) han destacado la consonancia entre la legislación de extranjería y la social en Cataluña, alabando las fórmulas implementadas que permiten una mejor adaptación a las realidades locales comparadas con otras CCAA. Sin embargo, aunque esta comparación refleja una situación relativamente más favorable en Cataluña, no se deben subestimar los retos y áreas de mejora.

En conclusión, la omisión de una definición detallada de "necesidad personal básica" en la Ley 12/2007 permite discrecionalidad y adaptabilidad por parte de los profesionales de servicios sociales, pero también actúa como una barrera potencial para el acceso equitativo a los servicios. La importancia de los servicios sociales de atención primaria es crucial para asegurar una respuesta adecuada a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad. Las decisiones locales, basadas en criterios económicos y sociales específicos, son determinantes para definir quién recibe ayuda, especialmente en el contexto de personas no empadronadas y extranjeras no pertenecientes a la UE. Esto subraya la necesidad de una mayor claridad y consistencia en la definición y aplicación de los criterios de evaluación, así como una mejor financiación y recursos para asegurar una implementación efectiva y equitativa de la ley.

8. BIBLIOGRAFÍA

Aguado i Cudolà, V. (2008). Els serveis socials bàsics i especialitzats com a foment de drets i prestacions. In *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis* (pp. 111–131). serveis. Institut d'Estudis Autonòmics: Barcelona.

Alonso-Olea García, B. (2010). Las últimas reformas del régimen jurídico de extranjería a raíz de la publicación del Real Decreto 1162/2009 y de la Ley Orgánica 2/2009. *Revista de Derecho Social*, *51*, 67–98. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3353388

Bayona Rocamora, A. (2008). El sistema de serveis socials en la Llei 12/2007. In *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis* (pp. 67–80). Institut d'Estudis Catalans: Barcelona.

Blanquer, D. (2016). *Tomo XLIII Esquemas de Derecho AdministrativoTirant lo Blanch - Editorial Tirant Lo Blanch*. Editorial.tirant.com. https://editorial.tirant.com/es/libro/tomo-xliii-esquemas-de-derecho-administrativo-david-blanquer-criado-9788491192565 p162-188

Colell, E. (2024, January 17). *L'alcaldessa de Ripoll restringeix l'empadronament als migrants*. Diari de Girona. https://www.diaridegirona.cat/comarques/2024/01/17/l-alcaldessa-ripoll-restringeix-l-96994245.html

Constitución Española, (1978). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Cudolà, V. A. i. (2008). La ley catalana de servicios sociales: ¿Nuevos derechos de ciudadanía en el Estado Autonómico? *Revista d'Estudis Autonòmics I Federals*, *7*, 196–235. https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/252349

De Lucas y Murillo de la Cueva, F. (2001). Trabajo social y servicios sociales: confusiones y desconocimientos. *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, *4*, 121–133.

Departament d'Economia i Hisenda, G. (2024, May 22). *Despeses*. Departament d'Economia I Hisenda. https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/seguiment-control-finances/execucio-pressupostaria/exercici-2023/despeses/index.html

Echeverria, V. (2023, November 19). *Guía práctica sobre derechos y obligaciones de las personas extranjeras en España*. Echeverria Abogados. https://echeverriaabogados.com/es/blog/vivir-en-espana/guia-practica-sobre-derechos-obligaciones-personas-extranjeras

EPData. (n.d.). *Cataluña - Pobreza (Encuesta de Condiciones de Vida del INE) por CCAA, estadísticas, gráficos y datos*. Www.epdata.es. Retrieved May 16, 2024, from https://www.epdata.es/datos/pobreza-encuesta-condiciones-vida-ine-ccaa-estadisticas-graficos-datos/96/cataluna/297

Forns Fernandez, M. V. (2018). El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado Español. El caso de Catalunya. *A&c – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18*(74), 25–66.

Forns Fernández, M. V. (2018). Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español. Análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico E Socioambiental*, *9*(3), 3–54. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7069288

Generalitat de Cataluña. (2023). *Proyecto de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2023*. Gencat.cat. https://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/02_agrupacions.php?any=2023&mod=1&agrup=EACF&id=PR&ordre=CodiJ

Govern. (2023, April 24). *El 24,7% de la població de Catalunya es troba en risc de pobresa o exclusió social l'any 2022 respecte al 25,9% del 2021*. Govern.cat. https://govern.cat/salapremsa/notes-premsa/501202/247-percent-poblacio-catalunya-troba-risc-pobresa-exclusio-social-lany-2022-respecte-al-259-percent-del-2021

Las Heras, M. P. (2016). *EL DERECHO A LAS PRESTACIÓNES DE SERVICIOS SOCIALES EN LA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS* . https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/fondo%20documental/2%20CUADRO%20CAP%20III.%20ANEXO%20II.%20%20NORMATIVA%20CCAA.pdf

Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears., (2009). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-11186

Ley 12/1983, de 14 de julio, de Administración Institucional de la Sanidad, y de la Asistencia y Servicios Sociales de Cataluña, (1983). https://www.boe.es/boe/dias/1983/09/05/pdfs/A24485-24487.pdf

Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, (2007).

Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias., (2019). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-8794

Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales., (1985). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6198

LEY FORAL 15/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES, (2006). https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=10855

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social., (2000). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544

Navarro Manuera, D. (2002). Estado social y artículo 50 de la Constitución. In *Los servicios sociales de atencióna. la tercera edad. El caso Cataluña*. Tirant lo Blanch.

Noticias Jurídicas. (2023). *Noticias Jurídicas*. Noticias Jurídicas. https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l12-2007.html

Ortega, S. G., & Caracuel, M. R. A. (2010). La protección social de los extranjeros en España. In *Google Books*. Tirant lo Blanch. https://books.google.es/books/about/La_protecci%C3%B3n_social_de_los_extranjeros.html?id=kUVCAQAAIAAJ&redir_esc=y

Pacha Röper, A. (2024, February 26). *Una de cada cuatro personas en Cataluña se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social*. Crónica Global. https://cronicaglobal.elespanol.com/vida/20240226/una-de-personas-en-cataluna-encuentra-exclusion/835666488_0.html

Parada Vázquez, J. R. (1989). Derecho Administrativo. In *csuc-url.primo.exlibrisgroup.com* (3a ed). Marcial Pons. https://csuc-url.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay?docid=alma991001417209706719&context=L&vid=34CSUC_URL:VU1&lang=ca&search_scope=MyInstitution&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=LibraryCatalog&query=any

Parejo Alfonso, L., & Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (2000). Manual de derecho administrativo comunitario. In *dialnet.unirioja.es*. Centro de Estudios Ramón Areces (CEURA). https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=1062

Purroy Montull, M. (2011). Drets i deures dels serveis socials en el Sistema Català de Serveis Socials (SCSS). In *Els serveis socials a Catalunya. Aportacions per al seu estud* (pp. 197–215). UdL-URV: Lleida-Tarragona.

RAE. (2018). *"Diccionario de la lengua española" - Edición del Tricentenario*. "Diccionario de La Lengua Española" - Edición Del Tricentenario; Servicio de consulta electrónica al "Diccionario de la lengua española." https://dle.rae.es/

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009., (2009). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703

Rebollo Puig, M., Vera Jurado, D. J., Álvarez Gónzalez, E. M., Bueno Armijo, A., Carbonell Porras, E., Izquierdo Carrasco, M., López Benítez, M., Rodríguez Portugués, M., & Zamora Rosselló, Ma. R. (2017). *Derecho Administrativo* (3a Edición). Tecnos.

Reglament per a la prestació d'ajuts econòmics de caràcter social de l'ajuntament de santa perpètua de mogoda., (2015). https://seu.staperpetua.cat/sta/docs/GetDocumentServlet?CUD=1352665460154344206 0&HASH_CUD=96a655c8e23d403e1a9c4daeff79e3d5b3645109&APP_CODE=STA

Rey, G. (2017). Dictamen. Els Serveis Socials Bàsics (SSB) a la província de Barcelona. Situació actual i propostes de millora. Una mirada des dels Treball Social. *Monogràfic de Treball Social, 13*.

Rivero Ortega , R. (2023). TEMA IV LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. In *Derecho Administrativo* (pp. 59–69). Tirant lo Blanch. https://editorial.tirant.com/es/ebook/derecho-administrativo-2-edicion-ricardo-rivero-ortega-9788411476379

Sánchez-Urán Azaña, Y. (2011). Artículo 14. Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales. In *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento* (pp. 244–265). Aranzadi. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5742814

Santás García, J. I. (2018). Gestionar més per intervenir millor en serveis socials d'Atenció Social Primària. *Revista de Treball Social*, *213*, 25–40.

Sintaxis.org. (n.d.). *Análisis sintáctico automático*. Sintaxis.org. Retrieved June 2, 2024, from https://sintaxis.org/analizador/solucion/

Vilà Mancebo, A. (2009). *Informe, tendencias de la nueva legislación de servicios sociales*. European Anti Poverty Network: Madrid.

9. ANEXO

9.1. Análisis de la Ejecución Presupuestaria de los Servicios Sociales en Cataluña (2021-2023)

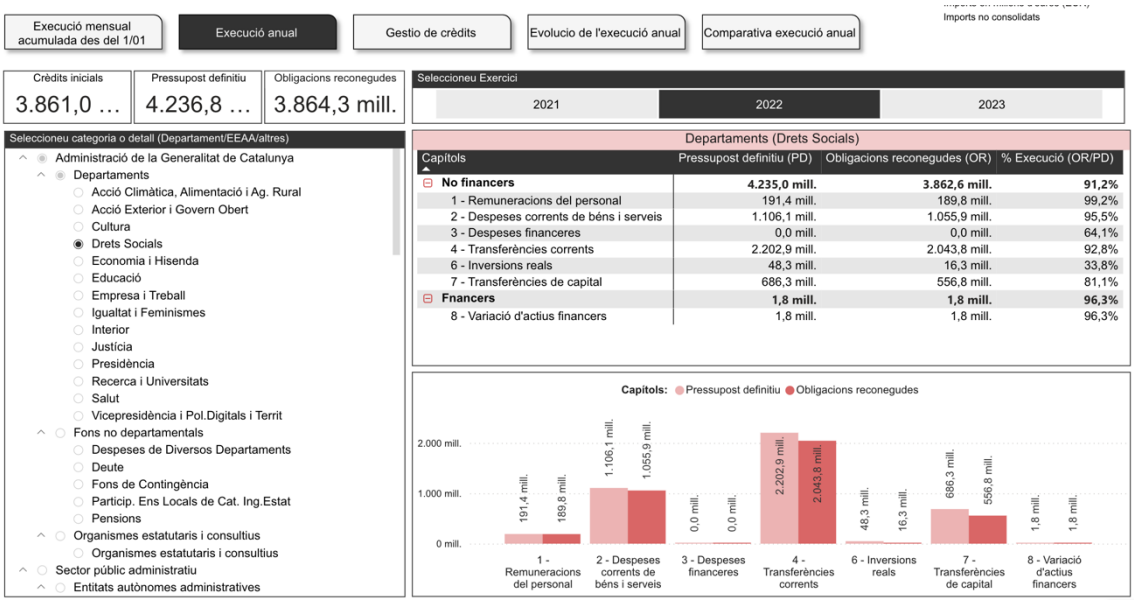
En este anexo se presentan las imágenes correspondientes a los datos de ejecución presupuestaria de los servicios sociales en Cataluña durante los años 2021, 2022 y 2023 que se han utilizado para la Figura 1. Estas imágenes han sido utilizadas para realizar cálculos detallados sobre el gasto presupuestario en el ámbito de los derechos sociales, permitiendo así una evaluación precisa de la gestión de los recursos asignados a este sector (Departament d'Economia i Hisenda, 2024).

Las imágenes incluyen información sobre el presupuesto inicial, el presupuesto definitivo, las obligaciones reconocidas y el porcentaje de ejecución para cada año. Esta información es crucial para entender cómo se han gestionado los fondos destinados a servicios sociales y para identificar posibles áreas de mejora en la planificación y ejecución de estos recursos.

Figura 3 Ejecución Presupuestaria 2021

(Departament d'Economia i Hisenda, 2024)

Figura 4 Ejecución Presupuestaria 2022



(Departament d'Economia i Hisenda, 2024)

Figura 5 Ejecución Presupuestaria 2023

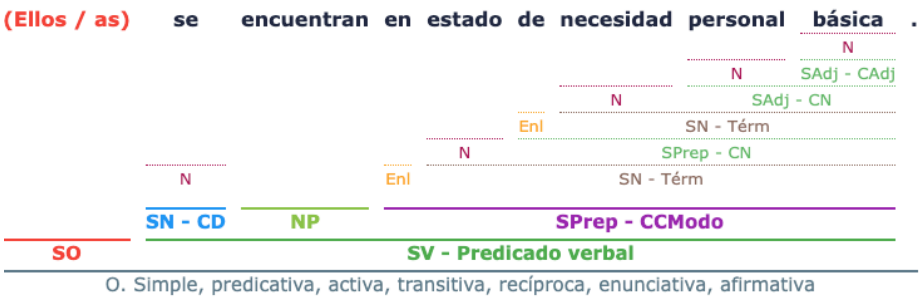
(Departament d'Economia i Hisenda, 2024)

9.2. Análisis sintáctico "estado de necesidad personal básica"

Este anexo incluye el análisis gramatical del concepto "estado de necesidad personal básica", tal como se utiliza en el artículo 6.3 de la LSSCat. Este análisis es crucial para entender la composición sintáctica del término y su interpretación en el contexto de la legislación de servicios sociales.

Las siguientes imágenes detallan el análisis gramatical de la frase "se encuentran en estado de necesidad personal básica", desglosando cada componente y su función dentro de la oración:

Figura 6 Análisis Gramatical 1



Se trata de una oración simple que según el tipo de predicado es predicativa, activa, transitiva, recíproca directa y según la actitud del hablante se clasifica en enunciativa, afirmativa

(Sintaxis.org, n.d.)

Figura 7 Análisis Gramatical 2

La oración está formada por:

- Sujeto omitido: ***(Ellos / as)***
- Predicado verbal - (Sintagma verbal)
  - Complemento directo - (Sintagma nominal)
    - núcleo: ***se***
  - Núcleo del predicado: ***encuentran***
  - Complemento circunstancial de modo - (Sintagma preposicional)
    - enlace: ***en***
    - término - (Sintagma nominal)
      - núcleo: ***estado***
      - complemento del núcleo - (Sintagma preposicional)
        - enlace: ***de***
        - término - (Sintagma nominal)
          - núcleo: ***necesidad***
          - complemento del núcleo - (Sintagma adjetival)
            - núcleo: ***personal***
            - complemento del adjetivo - (Sintagma adjetival)
              - núcleo: ***básica***

(Sintaxis.org, n.d.)

Este análisis se ha utilizado en el punto 5.1.1, Interpretación literal, para proporcionar una comprensión más precisa de la estructura y significado del concepto "estado de necesidad personal básica" dentro del marco

jurídico. Esta comprensión facilita una aplicación más clara y consistente en la práctica de los servicios sociales.

9.3. Entrevista María García 22/05/2024

Introducción: "Antes de empezar, me gustaría explicar brevemente el propósito de esta entrevista y cómo se estructurará nuestra conversación. Estoy realizando un estudio sobre la implementación y los efectos de la LSSCat, con especial enfoque en el artículo 6.3 y su interpretación de la 'necesidad personal básica'. El objetivo es entender cómo se aplica esta normativa en el contexto de Santa Perpètua y explorar las experiencias de los profesionales como usted en el campo. La entrevista se dividirá en tres partes: comenzaremos discutiendo su experiencia y perspectiva general sobre los servicios sociales, seguiremos con preguntas específicas sobre el empadronamiento y cómo se maneja en situaciones prácticas, y concluiremos con sus opiniones sobre posibles mejoras o desafíos que ha observado. Su perspectiva es invaluable para este estudio y espero que pueda proporcionar una visión detallada sobre estos temas."

A continuación, procederemos a formular las preguntas. Junto a cada una se incluye una breve justificación para esclarecer su propósito y relevancia:

1. **¿Cuál es su experiencia trabajando en servicios sociales y cuánto tiempo ha estado involucrada con estos en Santa Perpètua?**
    a. *Justificación*: Esta pregunta busca establecer la credibilidad y profundidad de conocimiento del entrevistado, asegurando que las respuestas provengan de una fuente experimentada y bien informada.
    b. **Respuesta**: Empecé a trabajar en servicios sociales en 1996, así que llevo más o menos 28 años en el campo. He trabajado en servicios sociales de atención primaria, que son los servicios básicos municipales. Cuando me preguntan qué hacemos en los servicios de atención primaria digo que es como si fueras al ambulatorio, no tienes un problema médico sino social. Desde hace 4 años soy la jefa de servicios sociales en Santa Perpètua.

2. **¿Podría describir el perfil demográfico y las necesidades predominantes de los usuarios de servicios sociales en Santa**

Perpètua? ¿Hay algún grupo en particular que requiera atención especial?

a. *Justificación*: Esta pregunta permite obtener una visión clara del arquetipo de personas que más frecuentemente requieren servicios sociales en la localidad y las necesidades específicas que enfrentan. Tal información es crucial para evaluar la adecuación y efectividad de las políticas y servicios implementados a raíz de la ley de servicios sociales.
b. **Respuesta**: En Santa Perpètua hemos tenido varias olas migratorias. Primero, una gran migración de personas de Marruecos, luego de Centroamérica, especialmente de Ecuador, y más recientemente una tercera ola migratoria de África, de países como Mali y Senegal. Un gran desafío fue la crisis de 2008, que afectó a muchas personas que ya tenían una vivienda aquí y que terminaron con problemas de empleo y ocupación. Son un conjunto de personas que llegan a España con la voluntad de trabajar, y especialmente en 2008 lo que nos encontramos fue que hubo un desplazamiento de población activa que el mundo laboral fue incapaz de absorber.

3. ¿Hay problemas de empadronamiento en el municipio?

a. *Justificación*: Esta pregunta tiene como objetivo determinar si existen dificultades administrativas relacionadas con el empadronamiento en Santa Perpètua, un aspecto esencial para entender posibles barreras en el acceso a servicios sociales.
b. **Respuesta**: Primero, todas las personas tienen la obligación de empadronarse. De modo que siempre que puedas demostrar que está viviendo en un sitio y lo puede acreditar, entonces tiene derecho a empadronarse, como si me puedes demostrar que estás viviendo debajo de un puente. Una situación normal es en la que nos encontramos con una persona que tiene un contrato de alquiler, por ejemplo. Si nos encontráramos a una persona que está ocupando la situación sería la siguiente. Esta persona iría a servicios sociales para inscribirse al padrón, posteriormente se harían unas visitas, a cargo de la policía, para certificar que la persona vive allí. Al final la gente se acaba empadronando.

4. ¿Cuántas personas están en una situación de "sensellarisme" (sinhogarismo) dentro del municipio?

a. *Justificación*: Conocer el número de personas sin hogar en el municipio es fundamental para evaluar la magnitud del problema y cómo este se relaciona con la aplicación del artículo 6.3 de LSSCat.
b. **Respuesta**: Comenta que tienen muy pocas personas, pero normalmente no están empadronadas. Como son personas que normalmente están en tránsito, son atendidas por los servicios locales pero no tiene la cifra exacta.

5. **¿Dónde están empadronadas las personas que en esta situación de sinhogarismo?**
   a. *Justificación*: Esta pregunta busca entender las soluciones de empadronamiento para personas sin hogar, lo cual es crucial para evaluar el cumplimiento y la eficacia de la normativa vigente.
   b. **Respuesta**: Entendemos que queda respondida con la pregunta anterior.

6. **¿Conoce la modalidad de empadronamiento en domicilio ficticio (o sin domicilio fijo)? ¿Es aplicada?**
   a. *Justificación*: Es importante identificar si el municipio aplica la modalidad de empadronamiento sin domicilio fijo, ya que esto puede afectar significativamente el acceso de las personas sin hogar a los servicios sociales.
   b. **Respuesta**: Sí que se utiliza pero en una casuística limitada. Con informe previo de servicios sociales se puede hacer empadronamiento en el ayuntamiento. Deben ser casos muy específicos. Un ejemplo era una señora que estaba empadronada en un piso donde estaba alquilada, entran unos nuevos inquilinos y entonces la sacan del padrón. Justo en ese momento ella estaba en un procedimiento de pedir una ayuda para un alquiler social, uno de los distintos requisitos es que ella estuviera empadronada en la localidad. Entonces momentáneamente se la puso en el ayuntamiento para acceder a las prestaciones de servicios sociales.

7. **¿Se tiene constancia desde servicios sociales si hay personas que están subarrendando habitaciones? ¿Dónde se empadronan? En el caso de que el arrendador/propietario no autorice el empadronamiento, ¿qué hace el ayuntamiento? ¿Dónde se empadronan estas personas?**
   a. *Justificación*: Explorar cómo se maneja el empadronamiento de personas que subarriendan habitaciones permitirá

comprender las prácticas y desafíos locales, y compararlas con las de otros municipios como Barcelona, que utiliza la figura de "sin domicilio fijo", a diferencia de muchos otros.

b. **Respuesta**: La realidad es que muchas personas que alquilan habitaciones no tienen contrato formal. En estos casos, no podrían ser empadronadas oficialmente. Ante una reforma de la normativa sí que se había conseguido empadronar a personas que estaban subarrendando una habitación con el consentimiento del arrendatario solamente. En un caso excepcional. Aunque posteriormente, cuando el propietario supo de la existencia de este cambio en el padrón solicitó que se quitara a esa persona ya que no vivía en dicha vivienda. Al final hay un porcentaje pequeño de población que no puede ser atendida efectivamente por servicios sociales. Aunque estas personas no terminen en el padrón, la ley de servicios sociales establece que todos tienen derecho a ser atendidos e informados. Cuando alguien viene a nuestras oficinas, damos una dirección provisional y realizamos una visita inicial para verificar su situación. Hay ayudas a las que pueden acceder, aunque no todas. Por ejemplo, no podrían acceder a ciertas ayudas de la Generalitat, pero podrían recibir apoyo a nivel local, como las cestas solidarias en situaciones de excepcional vulnerabilidad.

8. **¿Las personas que viven en una situación de vulnerabilidad son atendidas por los servicios sociales? ¿Quién las atiende?**
    a. *Justificación*: Esta pregunta explora cómo se aplica el artículo 6.3 de LSSCat, asegurando que las personas en situación de vulnerabilidad reciben la atención necesaria.
    b. **Respuesta**: Sí, las personas en situación de vulnerabilidad son atendidas. Aunque no siempre tienen padrón, en el nivel local tratamos de ayudar en lo que podemos. Debemos ser conscientes de que esta ley no tiene un reglamento que entre en estos detalles. Condicionado a que puedas demostrar la condición de vulnerabilidad.

9. **En cuanto al artículo 6.3, ¿existe una definición explícita de 'estado de necesidad personal básica' dentro de la ley o en alguna disposición complementaria?**
    a. *Justificación*: Clarificar si existe una definición formal ayuda a comprender cómo los profesionales interpretan y aplican el término en situaciones prácticas

b. **Respuesta**: No hay una definición explícita en la ley, pero se entiende a nivel local. Tener en cuenta la estructura territorial de los servicios sociales es esencial para entender que estas personas sí que serán atendidas, aunque nos encontramos en esas indeterminaciones. Al final la Generalitat es como un "sector terciario". Para comprenderlo, hay que saber quiénes son atención primaria, los de consejos comarcales (nivel secundario) y la Generalitat. Un ejemplo que a ella le viene a la cabeza es una persona que está de paso y durmiendo en la calle. Si esta persona pasa por servicios sociales es muy probable que sea atendida, recuerda casos en los que se les daban ayudas de transporte incluso para poder llegar a las destinaciones que querían. Volviendo a la importancia del nivel local. Es importante tener en cuenta las ordenanzas municipales y toda la legislación al respecto ya que normalmente ellos ya tienen criterios económicos y sociales para poder dar una serie de ayudas. Podríamos entender que al considerar estos criterios de alguna forma ya se está determinando quién será considerada una persona en un "estado de necesidad personal básica".

10. ¿Cómo se compara la interpretación de 'necesidad personal básica' en Cataluña con soluciones encontradas en otras comunidades, como las Islas Canarias en su artículo 5.12 en el que encontramos una interpretación con otros conceptos indeterminados?

a. *Justificación*: Comparar con otras regiones puede revelar divergencias en la interpretación que podrían sugerir ajustes legislativos o de política.

b. **Respuesta**: En Cataluña, usamos un baremo económico para determinar si una persona será atendida o no. Este baremo está determinado por factores locales. En situaciones excepcionales, como personas trans o mujeres víctimas de violencia, el empadronamiento puede ser flexible. La situación de necesidad personal básica incluye personas sin hogar, sin soporte familiar, en exclusión social o en riesgo de estarlo, sin alojamiento adecuado y sin redes de apoyo. La Generalitat utiliza el IRSC (Indicador de Renta de Suficiencia de Cataluña) para unificar criterios en todos los municipios. Las ayudas municipales también consideran la vulnerabilidad socioeconómica, que incluye problemas de drogadicción, personas dependientes, familias

monoparentales, hijos con discapacidad o víctimas de violencia. Los baremos municipales suelen tener en cuenta tanto los ingresos como los gastos de vivienda.

11. ¿Podría proporcionar ejemplos de cómo se interpreta y se aplica este concepto en su experiencia?

a. *Justificación*: Ejemplos concretos ilustran la aplicación práctica y real de la ley, ofreciendo una visión más clara de su impacto en la comunidad.
b. **Respuesta**: Entendemos que queda respondida.

12. ¿Existen mecanismos explícitos implementados para asegurar el cumplimiento de esta normativa tanto desde la administración como desde la perspectiva del ciudadano?

a. *Justificación*: Entender los mecanismos de cumplimiento es esencial para evaluar la efectividad de la ley.
b. **Respuesta**: A nivel municipal, como se tienen estos criterios, en el momento de la concesión está se hace por Decreto de Alcaldía. Hay un expediente, se hace constar en instancia (siendo todo procedimiento administrativo puro y duro), hay un requerimiento de información, un informe técnico y finalmente hay el órgano de la Alcaldía que concede o deniega. En el caso de no conformidad entonces se puede proceder con un recurso en 10 días desde la notificación.

13. ¿Qué vías tienen los ciudadanos para reclamar en caso de que sientan que sus derechos no han sido adecuadamente atendidos bajo esta ley?

a. *Justificación*: Discutir las opciones de reclamación ayuda a evaluar la accesibilidad y la justicia del sistema de servicios sociales.
b. **Respuesta**: Entendemos que queda respondida con la pregunta anterior.

14. Finalmente, ¿cuál es su opinión personal sobre cómo la ley ha sido implementada y qué mejoras sugeriría?

a. *Justificación*: La perspectiva personal puede proporcionar perspectivas valiosas y recomendaciones basadas en la experiencia directa.
b. **Respuesta**: La normativa del padrón no está mal, ya que permite demostrar que vives en un lugar y puedes acreditarlo. Sin embargo, necesitamos más recursos. A veces, los fondos asignados a estos programas no se ejecutan

o se desvían a otras partidas. Los presupuestos también incluyen lo relacionado con la ley de dependencia, lo que crea problemas entre la petición y la validación. La política social debe tener una voluntad política fuerte para legislar bien estos temas. Cada cambio político detiene los avances, ya que todo depende del conseller, los secretarios generales y el despliegue de la normativa.

En términos generales, la normativa del padrón no está mal. Permite que las personas puedan demostrar que viven en un lugar específico y, en consecuencia, puedan empadronarse. Este sistema es crucial para garantizar que todos los residentes, independientemente de su situación de vivienda, puedan acceder a los servicios y prestaciones a los que tienen derecho. Sin embargo, es fundamental que tengamos una seguridad jurídica robusta para aquellos que están alquilando habitaciones, lo cual implica que los derechos tanto del inquilino como del propietario estén claramente protegidos y definidos.

15. En mi trabajo he analizado la evolución presupuestaria de los servicios sociales durante los últimos tres años. Un hallazgo sorprendente ha sido la falta de ejecución presupuestaria, especialmente en 2023, donde se dejó de ejecutar casi 500 millones de euros. ¿Podría explicarnos las razones detrás de esta falta de ejecución?

a. *Justificación*: Pregunta creado durante la entrevista ya que en el momento la persona entrevistada estaba hablando sobre la asignación y reasignación de partidas no solo a nivel municipal pero también a nivel regional.

b. **Respuesta**: Uno de los mayores desafíos que enfrentamos es la falta de recursos en el sistema. Los servicios sociales requieren una financiación adecuada para poder atender a todas las personas que lo necesitan. Sin recursos suficientes, se vuelve muy difícil ejecutar los programas y políticas de manera efectiva. A veces, aunque los fondos sean asignados, no siempre se ejecutan correctamente. Por ejemplo, ha habido casos en los que se han presupuestado 500 millones de euros, pero estos fondos no se han utilizado o se han desviado a otras partidas. Esta situación es preocupante, ya que el dinero que debería ser destinado a servicios sociales acaba siendo utilizado para otros fines, lo que deja a los servicios sociales sin los recursos necesarios.

Es importante también considerar que los presupuestos destinados a servicios sociales incluyen todo lo relacionado con la ley de dependencia. Esto puede generar problemas entre la petición de ayudas y su validación, ya que los fondos tienen que cubrir una amplia gama de necesidades. La burocracia y los procedimientos administrativos a veces ralentizan la distribución de estos recursos, lo que perjudica a las personas que más los necesitan.

En cuanto a la política social, es esencial que haya una fuerte voluntad política para legislar adecuadamente en estos temas. Las políticas sociales a menudo están influenciadas por partidos de izquierda, que suelen tener una visión más progresista sobre estos asuntos. Sin embargo, independientemente del espectro político, se necesita una voluntad clara y decidida para abordar los problemas de los servicios sociales y garantizar que se implementen de manera efectiva.

Cada cambio político puede detener los avances en la implementación de la ley. Cada nuevo conseller (ministro regional), secretario general o cambio en el gobierno puede resultar en una pausa en la ejecución de políticas, mientras los nuevos funcionarios revisan y ajustan las estrategias existentes. Esto crea incertidumbre y puede resultar en demoras significativas en la entrega de servicios y recursos a aquellos que dependen de ellos. Es crucial que haya continuidad y compromiso a largo plazo para asegurar que las políticas sociales no se vean afectadas por los vaivenes políticos.