

TRABAJO DE FIN DE GRADO EN DERECHO:

“Los servicios sociales básicos en el medio rural: un estudio comparado entre La Rioja y Álava”

AUTORA: AINHOA ECHAZARRETA ESCALONA

TUTOR: DAVID SAN MARTIN SEGURA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

CURSO 2023-2024

El presente trabajo consiste en un estudio dirigido al análisis del sistema público de los servicios sociales de base en el ámbito rural, ofreciendo una comparación entre La Rioja y Álava. Para ello, hemos comenzado analizando cuestiones conceptuales y competenciales sobre los servicios sociales, para después adentrarnos en el sistema de servicios sociales de base examinando la estructura, Planes Estratégicos, Carteras y Catálogos de ambos territorios. Posteriormente, comparando los aspectos organizativos y las oportunidades de acceso a dichos servicios en dos zonas básicas del ámbito rural riojano (Mancomunidad de Ocón) y alavés (Zona Este de Rioja Alavesa), identificamos obstáculos y mejoras del sistema en el medio rural.

This work consists of a study aimed at analysing the public system of basic social services in rural areas, offering a comparison between La Rioja and Álava. To do so, we have begun by analysing conceptual and jurisdictional issues regarding social services, and then we have gone into the basic social services system by examining the structure, Strategic Plans, Portfolios and Catalogues of both territories. Subsequently, by comparing the organisational aspects and the opportunities for access to these services in two basic areas of the rural areas of La Rioja (Mancomunidad de Ocón) and Alava (Zona Este de Rioja Alavesa), we identified obstacles and improvements in the system in rural areas.

INDICE:

1. Introducción
2. Concepto de servicios sociales
3. Competencias Estatales, Autonómicas y Locales en materia de servicios sociales
4. Sistema público de servicios sociales: servicios sociales de base (comparativa entre La Rioja y Álava)
 - a. Estructura de los servicios sociales de base
 - b. Planes estratégicos
 - c. Cartera y Catálogo de servicios sociales
5. Características y funciones de los servicios sociales en el medio rural
 - a. Organización administrativa: la prestación desde las Mancomunidades y Cuadrillas
 - b. Personal
 - c. Servicios prestados y perfil de las personas usuarias
 - d. Centros
6. Obstáculos y mejoras del sistema de servicios sociales en el medio rural
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El estudio examinará el sistema público de servicios sociales de base en el medio rural, incidiendo en los aspectos jurídico-administrativos organizativos. Este análisis se realizará comparativamente en dos zonas básicas pertenecientes a diferentes contextos administrativos: La Rioja y Álava.

En los estudios de la política social, y especialmente en los servicios sociales, se denota una falta de perspectiva jurídica, debido a que es un ámbito poco frecuentado por juristas, que, sin embargo, tiene gran relevancia en la vida de la ciudadanía. Durante los estudios en el grado de derecho, las palabras de “servicios sociales” o “política social” apenas son mencionadas, y mucho menos estudiadas. Por ello, podemos considerar que resulta de interés centrar el estudio en este tema, ya que complementa la formación de los estudios de grado.

El objetivo del trabajo es analizar la situación del sistema público de servicios sociales en el medio rural, realizando un estudio comparado desde la estructura que aporta la norma jurídica, pero a su vez, aterrizando en el terreno práctico con una aproximación empírica para conocer realmente la situación. La especificidad territorial de los servicios sociales públicos genera fórmulas organizativas y modos de prestación variados en distintos contextos, por ello, hemos estimado oportuno comparar la situación de los servicios sociales en dos ámbitos rurales diferentes, pero a su vez próximos geográficamente.

La metodología principal es la propia de los estudios jurídicos, el estudio normativo, junto con alguna alusión puntual a la jurisprudencia. A esto se le suma la realización de una aproximación a la investigación social con técnicas de estudio cualitativas entrevistando a las trabajadoras sociales de la Mancomunidad de Ocón (La Rioja) y de la Zona Básica Este de Rioja Alavesa (Álava). En derecho no es común el uso de esta metodología, sin embargo consideramos que es necesario para lograr una visión diferente del ordenamiento jurídico, id est, un acercamiento máximo a la realidad. Además, la falta de artículos y de información acerca de los servicios sociales en el medio rural hace necesaria la práctica de esta metodología. De esta forma, hemos tratado de aproximarnos, siquiera puntualmente, al funcionamiento real de estas políticas sociales en el área rural desde el prisma de los operadores jurídicos, los principales protagonistas en este ámbito. Sin olvidar que el manejo de textos normativos y documentación administrativa ha sido esencial para ello.

Para todo esto, primero hemos comenzado analizando el difuso concepto de los propios servicios sociales, seguido de su sistema competencial. Para continuar, nos hemos centrado en los dos territorios comparando sus sistemas de servicios sociales, centrándonos en los servicios de base, cómo se encuentran estos estructurados, sus planes estratégicos, además de su Cartera y Catálogo. Con ayuda de la información obtenida mediante las entrevistas realizadas a las trabajadoras sociales, nos centramos en las zonas básicas, identificando las características y funciones de los SSSS en el medio rural, la prestación y organización desde la Mancomunidad de Ocón y desde la Zona Este de la Cuadrilla de Rioja Alavesa, su personal, servicios, personas usuarias, detallando los obstáculos y mejoras del sistema en el ámbito rural.

2. CONCEPTO DE SERVICIOS SOCIALES

Antes de comenzar el estudio de la prestación de servicios sociales públicos por parte de los municipios pequeños del ámbito rural en La Rioja y Álava es necesario comprender qué son los servicios sociales.

Junto a la sanidad, seguridad social y educación, los servicios sociales son uno de los cuatro pilares del Estado de Bienestar en España (Las Heras, 2019). Sin embargo, a diferencia de los otros tres, en los SSSS encontramos problemas de determinación conceptual. Son numerosas las definiciones que se pueden encontrar sobre los servicios sociales, no obstante, todavía existe la necesidad de definirlos y delimitarlos. alguna de ellas, como por ejemplo la realizada por Vaquer Caballería, definen los servicios sociales como un concepto residual bajo el que se recogen los servicios que no pueden ser asumidos por otros servicios públicos: “conjunto de prestaciones públicas gratuitas, o no contributivas, ofrecidas a la persona bien sea para atender su especial intensidad de necesidades comunes, no cubierta por los servicios públicos tradicionales (la educación, la sanidad, la seguridad social o la cultura), bien sea en razón de una situación de necesidad particular o diferencial” (Caballería, 2002).

Por otro lado, Fantova aporta una definición basada en identificar la finalidad distintiva de estos servicios, un bien protegible o una necesidad específica. A diferencia de la educación que está unida con el aprendizaje de forma universal, en los SSSS no ocurre lo mismo, estos no están unidos de forma transversal con una necesidad exacta. Tras el análisis de las referencias literarias, legislativas y la normativa internacional..., Fantova ha concluido

en que el bien protegible en este caso es el de la interacción humana, esto es, el ajuste entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en su entorno y el apoyo social que tiene a su disposición a través de los vínculos comunitarios, familiares, convivenciales o relacionales en general. Un claro ejemplo es la nula autonomía de un recién nacido que se complementa con el vínculo familiar y en caso de que este vínculo disponible no sea el suficiente es necesaria la intervención de los SSSS. Por ello, para nosotros la definición más exacta y vinculada con la verdadera finalidad de los servicios es la realizada por Fantova: “Los servicios sociales son aquellos que se ocupan de prevenir, paliar o corregir disfunciones o problemas en el ámbito de la interacción humana, es decir, del ajuste entre autonomía personal e integración comunitaria. O, dicho de otra manera, aquellos servicios que se encargan de promover el mejor ajuste posible entre la capacidad de cada persona para desenvolverse autónomamente y el soporte social disponible en sus redes familiares y comunitarias” (Fantova, 2008: p. 45).

En relación con la definición de Fantova, la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de servicios sociales en La Rioja de la misma manera que la Ley 12/2008, de 5 de servicios sociales en el País Vasco (en adelante LSSR y LSSPV, respectivamente), establecen que el sistema de servicios sociales es una red articulada, integrada por los servicios, prestaciones y recursos o equipamientos, de titularidad pública o privada con el objetivo de favorecer la autonomía e integración social de todas las personas, familias y grupos con una función promotora, preventiva, protectora y asistencial. La LSSPV añade que esto se realiza a través de servicios y prestaciones de naturaleza personal y relacional. Estas definiciones recogen la composición, objetivos y funciones de los servicios, por lo que son muy completas.

Siguiendo la definición de Fantova y la realizada en las leyes autonómicas, podemos aportar que los SSSS abarcan áreas como las prestaciones para la juventud e infancia, atención a personas mayores, vivienda, personas con discapacidad, asistencia social... En definitiva, son un componente indispensable para el bienestar social con el objetivo de que toda la ciudadanía pueda integrarse plenamente en la sociedad y desarrollar su máximo potencial.

3. COMPETENCIAS ESTATALES, AUTONÓMICAS Y LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES

En un sistema descentralizado como es el nuestro, el reparto de competencias es algo esencial para poder comprender qué facultades y posibilidades de actuación van a tener los entes locales.

En comparación con otros pilares del Estado de bienestar, los constituyentes no le han dado el mismo reconocimiento a los SSSS en la Constitución Española de 1978, de hecho el texto constitucional no reconoce expresamente el sistema público de servicios sociales y poco menciona sobre ellos. Bien es cierto que en su artículo 50, de manera coyuntural, se establece el deber de los poderes públicos de garantizar a las personas mayores su bienestar mediante los servicios sociales.

Las competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas se encuentran establecidas en los artículos 148 y 149 y no atribuyen específicamente las competencias sobre SSSS a ninguna de las dos entidades territoriales. No obstante, tras una lectura de ambos artículos se deduce que la materia puede ser exclusivamente asumida por las Comunidades Autónomas, de hecho así lo han hecho en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Esta conclusión se deriva, por un lado, del art. 148.1.20, por el que las CCAA pueden asumir competencias exclusivas sobre la asistencia social y, por otro lado, el artículo 149.3 establece que las CCAA pueden asumir competencias sobre materias no atribuidas al Estado. El término de asistencia social no es sinónimo de servicios sociales, pero sí es una de las funciones asumidas por este sistema, más aún, no se encuentra ninguna atribución competencial de los SSSS al Estado, por lo que se permite su atribución a las CCAA.

A pesar de la inexistencia competencial del Estado se puede apreciar que hay una cierta tendencia a recentralizar los SSSS públicos y la capacidad del legislador estatal para ello puede encontrar justificación a través la competencia atribuida en el artículo 149.1.1 de la Constitución Española mediante el cual el Estado, incluyendo el Gobierno de la Nación, la AGE y las Cortes Generales, tienen la potestad de adoptar normas que afecten en la configuración básica de derechos y deberes constitucionales, pero solo si es con la finalidad de garantizar la igualdad entre toda la ciudadanía de la nación. Este precepto merece especial atención debido a que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ha sido aprobada completamente bajo este título competencial. Por medio de esta Ley el estado ha constituido el sistema para la autonomía y atención a la dependencia y esto implica una regulación uniforme y un instrumento de intervención para todo el país en cuanto a servicios sociales, desempeñando roles comparables a los de la legislación básica. Esta cuestión ha sido objeto

de numerosos debates, incluso elevándose la cuestión al Tribunal Constitucional en 2016 con el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 18/2016 e interpuesto por la Generalitat de Catalunya. A juicio de esta institución algunas medidas introducidas por la Ley 39/2006 exceden el ámbito competencial del estado atribuido por la CE y afectan al título sobre SSSS que el estatuto de autonomía de Cataluña establece como competencia exclusiva a la Generalitat en su artículo 166, adicionalmente en esta sentencia también se discute la base competencial de la creación de la Ley, que es el artículo 149.1.1 CE.

La sentencia destaca que dicho artículo contiene un título competencial autónomo que persigue garantizar el contenido esencial o primario, de la dependencia en este caso, para el cual reconoce dos facultades al legislador estatal. Por un lado, la facultad de disponer de “un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional” y, por otro lado, se considera que las regulaciones dictadas con base en este precepto pueden contener una dimensión institucional cuando sea imprescindible para garantizar la igualdad de todos los españoles en su disfrute, dado que, como después veremos, hay diferencias considerables en las prestaciones de los servicios sociales en cada CCAA. De ello se deduce la atribución al Estado por parte del Tribunal Constitucional de una capacidad para la regulación de la Ley 39/2006 sin que ello vulnere las competencias que tienen reconocidas las CCAA (Corujo, 2016).

Esta no es la primera vez que se interpone un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, ya en 1997 resolvió una cuestión parecida mediante la STC 61/1997, pero esta vez relativa a la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Ambas sentencias discuten sobre el título competencial del artículo 194.1.1CE, no obstante en materia urbanística el TC es mucho más estricto de lo que posteriormente lo fue en materia de SSSS. La STC 61/1997 solo permite el uso de este artículo para definir de forma básica o de forma conjunta situaciones del suelo, pero no permite la regulación de instrumentos de ordenación urbanística. Si trasladamos este razonamiento a los servicios sociales el Estado podría definir la situación de dependencia con carácter general para todo el territorio nacional; a pesar de ello, el legislador estatal no podría regular instrumentos de intervención en SSSS. En cambio, la LAPAD sí lo hace y así se ha permitido en la STC 18/2016 con una lectura más expansiva del art. 149.1.1 CE.

A su vez, bajo el mismo título competencial el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los

servicios sociales, con inicio de tramitación en el año 2023. Aunque este proyecto a día de hoy se encuentre decaído, es significativo ya que a pesar de tener su base en el artículo 149.1.1. CE, se propone expresamente como una ley básica en materia de servicios sociales.

En conclusión, el Estado puede adoptar normas que afecten a las competencias autonómicas en SSSS cuando el fin sea garantizar igualdad para toda la población. Por otro lado, las CCAA pueden establecer normas y actuaciones en asistencia social (art. 148.1.20 CE) y en SSSS en general (art. 149.3 CE).

En virtud de estos preceptos legales, la competencia autonómica comienza a desarrollarse en sus respectivos Estatutos de Autonomía adoptando esta materia como competencia exclusiva bajo el uso de terminologías diferentes: beneficencia, bienestar social, servicios sociales o asistencia social. De hecho, La Rioja es la única Comunidad Autónoma que usa el término de "servicios sociales" en su EA sin eufemismos, de manera directa y clara.

Esta normativa autonómica trata de organizar el conjunto de actividades prestacionales, distribuir las competencias entre los diferentes niveles territoriales teniendo en cuenta su capacidad económica y doméstica, y, añadidamente, establece las relaciones con el sector privado (Pérez, 2009).

La primera Ley Autonómica sobre la materia fue la aprobada por el parlamento vasco en el año 1982, la Ley 6/1982. Amparadas por sus estatutos de autonomía y bajo este marco, las demás Comunidades Autónomas fueron legislando sus propias leyes de SSSS. Estas normativas tratan de organizar el conjunto de actividades prestacionales y de distribuir las competencias entre los diferentes niveles territoriales teniendo en cuenta su capacidad económica y técnica (Pérez, 2009). Podemos distinguir tres etapas históricas en su creación (Vilá, 2012):

- La primera ola de leyes, comprendida entre los años 1980 y 1995, se centró en la instauración de los SSSS, haciendo especial hincapié en el apoyo a los colectivos más vulnerables.
- En la segunda etapa las Comunidades Autónomas aprobaron su segunda ley respectiva a esta materia, en el periodo entre 1996 y 2005.
- A partir del año 2006 se desarrolló la actual generación de leyes autonómicas de SSSS.

La tercera ola surge junto a la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, esto supuso un punto fundamental sobre todo en el ámbito de los cuidados, estableciendo un avance esencial en la creación de prestaciones y servicios para las personas en situación de dependencia (Vilà, 2012). En la LAPAD por primera vez se construye un subsistema de SSSS constituido sobre la categoría de derecho subjetivo y esto ha llevado a que, a diferencia de las anteriores, las actuales leyes han configurado algunas prestaciones de SSSS como verdaderos derechos subjetivos (Tornos y Galán, 2007).

Así es el caso de La Rioja y el País Vasco, donde las dos leyes autonómicas configuran los SSSS como un derecho subjetivo. Ambas establecen que esto debe entenderse dentro del marco de los requisitos generales y específicos para cada prestación o servicios que se establezcan. Esta configuración adquiere una gran importancia, puesto que ello comporta el origen de una acción judicial con la pretensión del reconocimiento de un derecho a una específica prestación o servicio en caso de insatisfacción (Tornos y Galán, 2007). Así lo añade la LSSPV, estableciendo que las personas usuarias pueden reclamar en vía administrativa y jurisdiccional el cumplimiento de dichas prestaciones o servicios reconocidos en la propia Ley. Desde este canon, todos los habitantes tienen derecho al acceso del sistema público de servicios sociales sin diferenciación; no obstante, en la práctica se pueden observar dificultades, dado que estos servicios se dirigen únicamente a unos colectivos concretos (Luque, 2009), no están previstos para toda la población que tenga la necesidad de la interacción humana satisfecha.

Además, este derecho subjetivo depende de la posterior configuración de cada servicio, ya que existen algunos servicios dentro del sistema público que no están reconocidos como derechos subjetivos, sino como intereses legítimos. Ejemplos de prestaciones no garantizadas en La Rioja pueden ser la prestación económica para las ayudas de emergencia social o el servicio de atención residencial para personas mayores en situación de exclusión social¹, que están sujetos a disponibilidad presupuestaria o de plazas. En Álava ocurre igual con el servicio de unidad residencial sociosanitaria².

En las CCAA los servicios sociales han ido evolucionando en línea del desarrollo de los Catálogos y Carteras de SSSS y en el aumento de los recursos y su cobertura (Vilà, 2012).

¹ Los requisitos y el procedimiento de acceso a las plazas al servicio público de atención residencial para personas mayores en situación de riesgo o exclusión social del sistema público riojano de SSSS, se encuentran establecidos en el Decreto 3/2012.

² En este caso el acceso al servicio también se encuentra regulado mediante Decreto, exactamente en el Decreto Foral 32/2015.

Aun así, a día de hoy solo 7 Comunidades Autónomas tienen su Cartera de servicios aprobada (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2022: p. 34 y 35), por ello muchas están todavía en vía de desarrollo.

En lo referente a la cobertura, implantación y garantía de los SSSS se observan significativas diferencias entre las distintas CCAA, con la consecuencia de desigualdad de oportunidades de los habitantes españoles dependiendo de la zona en la que vivan. Estas desigualdades están demostradas a través de los datos contemplados en el último estudio del Índice DEC, el respectivo al 2022: Respecto al gasto económico, encontramos que el País Vasco tiene una inversión en servicios sociales de 1.007 € por habitante; al contrario, en Murcia esta cantidad es de 340 €. Por otro lado, el número de habitantes por personal de SSSS básicos en Navarra es de 689 y en Canarias de 3.241. En Castilla y León el porcentaje de plazas públicas en residencias de ancianos es 4.4% mayor que en Valencia. Por último, La Rioja en 2022 ha conseguido incrementar en un cincuenta y seis por ciento los beneficiarios de sus Rentas Mínimas de Inserción, pero Murcia los ha disminuido en un sesenta y dos por ciento (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, 2022).

Si hiciéramos un ranking por Comunidades Autónomas de mejor prestación y gestión de SSSS, basándonos en el Índice DEC 2022, el primer puesto estaría ocupado por Navarra, seguido por Castilla y León y La Rioja en el tercer puesto, ocupando la última posición estaría Madrid (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, 2022). Esta cuestión ha sido apreciada teniendo en cuenta que Euskadi no ha proporcionado todos los datos, por lo que no es posible incluirla con certeza en el ranking.

Estos solo son algunos de los datos que demuestran la desigualdad entre las Comunidades, de todas formas hay que destacar que en el año 2022 se ha avanzado en la creación de normativa de nueva generación y tras la entrada en vigor de la Ley Autonómica de servicios sociales de Madrid en 2022, todas las CCAA cuentan con una ley actualizada.

Para comprender el papel de los entes locales en materia de SSS es necesario antes aclarar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en sus artículos 25 y siguientes, regula materias diferentes sobre las que recaen tipos de competencias diversas, algunas son competencias estatales, otras competencias compartidas y, como es el caso de los servicios sociales, competencias exclusivas de las CCAA. En dichos artículos el legislador estatal no está estableciendo un mínimo de competencias, aunque su redacción puede ser confusa, porque ello implicaría que el legislador tuviera competencias básicas en todas las materias que se nombran y como ya hemos analizado, en materia de

SSSS no tiene. Por ello, se puede decir que los artículos establecen una enumeración de ámbitos de actuación en los que necesariamente los entes locales deben tener un espacio significativo, esto es, un mínimo que las Comunidades Autónomas han de respetar en la asignación de servicios sociales a los Entes Locales. Esta enumeración no es ninguna novedad, viene de tiempos anteriores; el Texto articulado y refundido de 1955 de las Leyes de bases de régimen local de 1945 y 1953 delegaba las competencias respectivas a acción social y beneficencia a los municipios, atribuyéndoles responsabilidades sobre el mantenimiento de las infraestructuras y servicios además de sus destinatarios (menores, mendigos, pobres, transeúntes...). Así mismo, los entes locales se vieron afectados por la etapa de la “Beneficencia de Estado”, que transcurrió entre los años 1936 y 1959, con la obligación de la administración local de actuar bajo el control de los órganos del Estado. No obstante, a partir de los años 80 se llega una estructura bastante avanzada del actual sistema de servicios sociales, caracterizada por la descentralización (Bravo, 2019).

Volviéndonos a centrar en la Ley 7/1985, su redacción original restauró el papel de los entes locales en la prestación de la acción social pública. En su artículo 25.2.k), se reconoció que el municipio tenía competencia en la "prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social", según lo dispuesto por la legislación autonómica y estatal. Además, establecía que los municipios con más de 20.000 habitantes debían proporcionar, en todo caso, servicios sociales (art. 26.1c). No obstante, tras la reforma de la LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se buscó reducir considerablemente el papel de los entes locales en esta área. De acuerdo con ese enfoque, la nueva versión del art. 25 LBRL limita la competencia municipal en servicios sociales a la "evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social". De igual manera, la nueva redacción del art. 26 redefine los servicios que deben prestar los municipios con más de 20.000 habitantes, siguiendo la misma línea de limitación. En relación con ello, existe una gran tendencia de que esta asunción por los municipios menores se haga mediante agrupaciones en organismos mancomunados.

El artículo 27 requiere especial atención porque, en su redacción original, permitía a los municipios ampliar sus competencias a través de la delegación. Sin embargo, la nueva redacción introduce límites y requisitos adicionales, lo que complica dicha delegación. Sumado a esto, la Ley 27/2013 estableció un plazo³ para que las Comunidades Autónomas

³ 31 de diciembre de 2015

asumiesen las competencias que anteriormente correspondían a los municipios, implementando un régimen notablemente coercitivo para garantizar su cumplimiento.

Aquí se encuentra reflejado el intento del legislador estatal de atribuir competencias a nivel local, lo que nos llevaría otra vez a la tendencia de recentralizar estos servicios. Esto supuso una gran oleada de rechazo, tanto por parte de las personas trabajadoras en la materia como por varias Comunidades Autónomas. Esta oposición supuso que las CCAA aprobaran regulaciones manteniendo el reparto de competencias definido en sus propias leyes de SSSS, desobedeciendo y aplazando los plazos impuestos por la normativa estatal.

La cuestión suscitó tanta controversia que incluso fue resuelta por el Tribunal Constitucional mediante la STC 41/2016 de 3 de marzo, que declaró inconstitucionales y nulos diversos aspectos de la Ley 27/2013. El fallo no tuvo repercusión en la nueva redacción de las competencias en materia de servicios sociales introducida en la LBRL. No obstante, sí declaró nula la exigencia impuesta a las Comunidades Autónomas de determinar un reparto específico en servicios sociales, dado que esta competencia es exclusiva de ellas. En resumen, la sentencia confirma que las CCAA tienen la facultad de definir el reparto de competencias entre la administración autonómica y los Entes Locales, mediante sus normativas sobre servicios sociales, al tener estas la competencia normativa exclusiva en materia de SSSS.

4. SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES: SERVICIOS SOCIALES DE BASE (COMPARATIVA ENTRE LA RIOJA Y ÁLAVA)

En España el sistema público de servicios sociales es un sistema de protección social recientemente implantado en comparación con otros del Estado de Bienestar (Bravo, 2019: p. 103). Mirando al futuro se puede decir que el sistema está en una encrucijada estratégica de la que depende que los SSSS se consoliden como auténtico sistema y como cuarto pilar del Estado de Bienestar o, sin embargo, que se acentúe al carácter residual y disminuye su relevancia (Fantova, 2008). Esta encrucijada es un problema crónico de los SSSS, ya que durante su constitución la sociedad estaba cambiando, esto es, aparecieron nuevas realidades sociales como la incorporación de la mujer al trabajo, la inmigración, la inversión de la pirámide poblacional, condiciones de empleo diferentes... Eso supone que el sistema nace a destiempo y tiene la necesidad de reformularse permanentemente. A todo esto hay que añadirle que en comparación con los otros tres pilares del sistema de bienestar, es el peor financiado y que además tienes que hacer frente a necesidades crecientes y nuevas sin una

tradición de un sistema ya consolidado. Esta precariedad presupuestaria afecta al medio rural, ya que a las dificultades de cobertura que tienen los demás pilares con mayor dotación presupuestaria, a este sistema hay que sumarle un problema añadido.

Los artículos 7 LSSR y 7 LSSPV coinciden en que los principios del sistema de SSSS son los siguientes:

- Universalidad
- Responsabilidad pública
- Igualdad y equidad
- Prevención, integración y normalización
- Atención personalizada e integral y continuidad de la atención
- Coordinación y cooperación
- Participación ciudadana
- Calidad
- Promoción de la iniciativa social
- Proximidad y descentralización
- Carácter interdisciplinar o transversalidad de las políticas

Pese a que las legislaciones específicas son diferentes en cada Comunidad Autónoma, todas las leyes establecen dos niveles de atención, la creación de una Cartera y Catálogo de servicios sociales y la realización de Planes Estratégicos como elementos fundamentales que analizaremos a continuación.

Tal y como hemos mencionado, los SSSS están estructurados en dos niveles en todas las Comunidades Autónomas (Luque, 2009: p. 142): Por un lado, los servicios sociales de primer nivel, también denominados comunitarios, de base o básicos, son los que se prestan desde la atención más próxima a los habitantes. Estos son la estructura básica del sistema definidos como el núcleo de la prestación, con carácter descentralizado, dirigidos a todos los habitantes. Este nivel supone el contacto directo con los SSSS y el acceso a los servicios y prestaciones más especializados (Berasaluze y Cantero, 2023: p. 58 y ss). Por otro lado, los servicios de segundo nivel o especializados, son aquellos que requieren mayor grado de especialidad y complejidad encargados de ofrecer listados de colectivos específicos hacia los que van orientados. Se pueden definir como los servicios que dan respuesta a necesidades y situaciones concretas que requieren recursos más complejos y una mayor especialización técnica.

Los servicios de primer nivel tienen un carácter preventivo, comunitario y polivalente de las distintas situaciones de necesidad social y además, dentro de su ámbito de actuación territorial, están dirigidos a toda la población con el objetivo de dar respuesta en el marco de la convivencia de los destinatarios (Subirats, 2008). Por ello, el trabajo está centrado en este nivel de servicios, debido a que es el que se presta directamente en los municipios⁴, también en los de pequeño tamaño en el medio rural. Estos servicios funcionan como una especie de ventanilla, garantizando el primer punto de contacto entre las personas usuarias y el sistema público de servicios sociales (Fantova, 2008: p. 70). Por otro lado, la Federación Española de Municipios y Provincias afirma que estos servicios prestados desde las entidades locales directamente son indispensables para la igualdad gracias a la facilidad del contacto directo con la vida cotidiana de la ciudadanía. (Brezmes, 2009: p. 19).

Todos los territorios articulan la red de servicios sociales teniendo como base el municipio. Un claro ejemplo de esto es que generalmente la Ley de Bases de Régimen Local determina que los municipios mayores de 20.000 habitantes tienen la obligación de prestar estos servicios. Más concretamente, según el artículo 30 LSSR, corresponde a las entidades locales la creación, gestión y mantenimiento de los SSSS de primer nivel relativo a su ámbito territorial. En la misma línea, el artículo 29 LSSPV establece que todos los Ayuntamientos deberán de poseer un servicio social de base, por sí mismos o asociados.

Habitualmente, los Programas de intervención⁵ tienen la especial caracterización de estar desarrollados a través de los SSSS de base, donde dentro de los programas más habituales podemos encontrar cuatro. El primero de ellos es el programa de información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración. Seguido por el de familia y convivencia, además del programa de intervención y protección de menores y por último encontramos los programas de cooperación social.

Las funciones de los servicios sociales de base son prevenir las situaciones de riesgo, proporcionar medidas alternativas de convivencia en ciertas situaciones de riesgo, promover la inserción social, colaborar con los demás sistemas públicos de bienestar social... (Bravo, 2019: p. 146).

A nivel estatal podemos encontrar un instrumento para la planificación de los servicios sociales del primer nivel denominado “Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales”. Fue creado en 1988 y acordado entre las CCAA participantes, todas

⁴ Salvo el servicio de ayuda a domicilio, que se presta mediante gestión indirecta.

⁵ Un programa de intervención es un conjunto de prestaciones dirigidas a la mejora o logro de una práctica

excepto País Vasco y Navarra por su régimen fiscal propio. En este Plan se ve reflejado, una vez más, el intento del Estado de homogeneizar mínimamente el contenido de los servicios sociales básicos en un ámbito que no tiene competencia, como ya hemos visto. Lo hace de forma indirecta mediante la vía de la financiación a cambio de garantizar ciertos contenidos mínimos.

Los objetivos de este Plan son garantizar servicios sociales para todas las personas ciudadanas, proporcionar servicios de calidad y colaborar con las corporaciones. El Plan fue creado en base a la Constitución Española (arts 41, 139, 148.1.20 y 149.1.1), la LBRL (arts. 25.1, 25.2.k), 26.1.c), 10.2 y 57) y en base al convenio administrativo entre las tres administraciones (local, autonómica y estatal) para articular la cooperación económica-técnica (Gutierrez Resa, 2001: p. 104).

Los servicios incluidos en el Plan concertado son la información y orientación, ayuda a domicilio y otros apoyos a la unidad convivencial, alojamiento alternativo y por último, prevención e inserción social. Este también prevé Centros de atención social básica y una red de equipamientos para articular los servicios básicos distinguiéndolos entre centros de servicios sociales, albergues, centros de acogida y otros equipamientos complementarios como pueden ser los centros de día u oficinas de información.

El Plan concertado de prestaciones básicas y el consenso entre la mayoría de las Comunidades Autónomas ha llevado a la creación del Catálogo de prestaciones de servicios sociales de atención primaria, en complementación del Plan y con un carácter orientativo, esto es, lo que se denomina como *soft law*.

Dentro de los sectores doctrinales este Plan ha sido objeto de numerosos estudios, entre los que destaca el realizado por Demetrio Casado en 2002 que lo califica como una «intervención conservadora y paternalista», debido a que no busca promover una corrección oportuna, sino que se embarca en una política de soluciones temporales, así mismo la califica como paternalista porque aunque no ejerza de manera relevante su competencia en la temática del Plan, contribuye económicamente al cumplimiento de las obligaciones legales de aquellos que sí han sido declarados competentes (Casado, 2002: p. 48-50).

a. ESTRUCTURA DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE

Una vez entendido el sistema de servicios sociales y en especial qué son los servicios sociales de base, es imprescindible conocer su estructura para poder centrar el papel del

medio rural. Además, como vamos a poder observar, la organización es diferente en La Rioja y en Álava.

En La Rioja, el artículo 14 LSSR, relativo a la estructura del sistema público riojano de servicios sociales, divide la organización en dos niveles; primero (arts. 16 y 17 LSSR) y segundo (arts. 18 y 19 LSSR). De la misma forma en el País Vasco el conjunto de servicios sociales está dividido mediante la LSSPV en dos niveles distintos de atención (art. 27). Por un lado, se puede decir que en líneas generales los entes locales son los competentes en atención primaria. En este nivel destaca que la organización del primer nivel en La Rioja está fijada mediante criterios organizativos como la proximidad, descentralización, eficacia y eficiencia, accesibilidad... siendo estos criterios de división territorial competencia del Gobierno de La Rioja (art. 35 LSSR).

Por otro lado, la provisión de segundo nivel encuentra disparidad, dado que en La Rioja mayoritariamente es competencia autonómica según el artículo 29 LSSR. En cambio, en el País Vasco las Diputaciones Forales juegan un papel muy importante en los SSSS, ya que la prestación de los servicios secundarios se realiza mediante los servicios sociales forales (art. 27 LSSPV).

En relación con el primer nivel la LSSR establece que está compuesto por los SSSS generales o comunitarios, que prestan atención social a toda la población en su entorno más próximo de convivencia. El artículo 16 de esta misma Ley realiza la descripción de dichos servicios y establece sus caracteres comunitarios, polivalentes y preventivos. Además, destaca que están dirigidos a toda la población. En el siguiente artículo se detallan las funciones básicas de la estructura de primer nivel tales como la detección, análisis y diagnóstico, información asesoramiento y orientación, prevención de situaciones de riesgos, medidas alternativas de convivencia, programas de sensibilización social o la gestión y prestación de los servicios de primer nivel establecidos en la Cartera. En cambio, la LSSPV no es tan detallada respecto a las funciones y composición, simplemente establece que este nivel de servicios posibilitará el acceso de las personas usuarias al sistema y atenderá a unas necesidades generales como la autonomía o la inclusión social.

La LSSR ha organizado territorialmente estos servicios en dos estructuras: Las zonas básicas (división con menor población; agrupación de municipios, un municipio o una parte de este) y La demarcación de servicios sociales (cúmulo de dos o más zonas básicas). Respecto a la organización territorial de Euskadi, concretada en los Mapas de SSSS, se determinan cuatro niveles territoriales: Zonas básicas (servicios de atención primarios

prestados por los Ayuntamientos o mediante la agrupación de estos), áreas (servicios de base y especializados), comarcas (servicios del primer y segundo nivel de proximidad media) y los sectores (servicios secundarios).

Existe una gran tendencia en todo el Estado de crear agrupaciones compuestas por municipios de pocos habitantes para la prestación de los servicios sociales de primer nivel. En La Rioja la agrupación se realiza mediante mancomunidades; sin embargo, en el País Vasco encontramos diferencias, puesto que en Vizcaya y en Gipuzkoa se realiza también mediante mancomunidades, pero existe la salvedad de que en Álava se lleva a cabo por medio de las cuadrillas.

Las cuadrillas alavesas fueron creadas en base a la Norma Foral 63/1989⁶ con un funcionamiento similar al de las mancomunidades. Esto nos lleva a que las mancomunidades son agrupaciones voluntarias de municipios, no obstante, las cuadrillas se crean mediante reglamento. Otra gran diferencia es que las mancomunidades son entes locales institucionales y las cuadrillas están configuradas como entes territoriales. Desde el punto de vista jurídico la mayor diferencia es que las administraciones territoriales tienen por defecto todas las potestades administrativas, incluyendo la expropiatoria, en cambio las institucionales solo puede ejercer aquellas que se les atribuya expresamente mediante su norma de creación o acuerdo constitutivo pero nunca la potestad expropiatoria. Otros rasgos de los que las cuadrillas se diferencian de las mancomunidades vascas son (Urrutia, 2005):

- La constitución de las cuadrillas obedece a los rasgos socio territoriales propios de Álava, esto es, municipios de baja densidad poblacional y de pequeño tamaño demográfico. Abarcan mayor extensión territorial que las mancomunidades para la cooperación.
- En el caso de las mancomunidades, las Diputaciones pueden financiar parcialmente su actividad, pero no pueden participar en sus órganos de gobierno. En cuanto a las Cuadrillas, la Diputación Foral de Álava desempeña un papel más significativo, ya que no solo les proporciona ayuda económica, asistencia técnica y jurídica necesarias para el desarrollo de su actividad, sino que también tiene la potestad de establecer las condiciones de la gestión del servicio encomendado a la Cuadrilla, recabar información sobre la gestión y formular requerimientos para corregir las deficiencias, así se establece en el artículo 35 de la Norma Foral 63/1989.

⁶ La legislación autonómica en materia de administración local puede crear estructuras administrativas y caracterizarlas agrupando municipios con la habilitación otorgada por el artículo 3 de la LBRL.

Adentrándonos en la primera estructura de la organización riojana, la zona básica, se encuentra establecida en el artículo 37 de la LSSR con diferentes funciones y características. Esta zona nos sirve para determinar la asignación mínima y máxima de los profesionales del trabajo social⁷ por cada área territorial dependiente del número de habitantes y sus circunstancias de eficiencia y necesidad. La asignación mínima que exige la Ley es de uno por cada zona básica, esto es, 24 profesionales⁸. La organización y composición de estas zonas van a variar dependiendo del número de habitantes con obligación a atender distinguiéndose en tres tipos:

- Las zonas básicas con más de 20.000 habitantes deben de estar dotadas de unas unidades particulares en materia de mujer, inclusión social, familia e infancia.
- Cuando la población que abarca la zona es inferior a 20.000 tienen el deber de crear programas en las materias nombradas, pero dependiendo de sus recursos pueden asociarse con otras zonas, por ejemplo mediante mancomunidades.
- Estos programas pueden ser desarrollados mediante los Centros de coordinación de SSSS en las zonas básicas con menos de 4.000 habitantes, esto es, en el caso de las zonas rurales. De hecho, todas las demarcaciones salvo la de Logroño, cuentan con un centro de coordinación, ubicados en Villamediana, Santo Domingo y Calahorra.

Dentro de cada zona básica hay varias Unidades de Trabajo Social y estas constituyen la estructura física que recoge a las personas trabajadoras de esas zonas. Cuando estamos ante una mancomunidad, con el objetivo de facilitar la coordinación de los profesionales y la gestión administrativa, encontramos centros básicos de servicios sociales, con el propósito de facilitar la colaboración y coordinación de los diversos profesionales que trabajan allí y centralizar la gestión administrativa de la zona básica (art. 37.6 LSSR).

Por otro lado, las demarcaciones de SSSS, fijadas en el artículo 38 LSSR, como hemos dicho anteriormente se encargan de reunir varias zonas básicas. Su función es que las prestaciones propias del primer nivel lleguen a los ciudadanos de manera uniforme y dentro de cada Demarcación se puede encontrar un Centro de coordinación de servicios sociales.

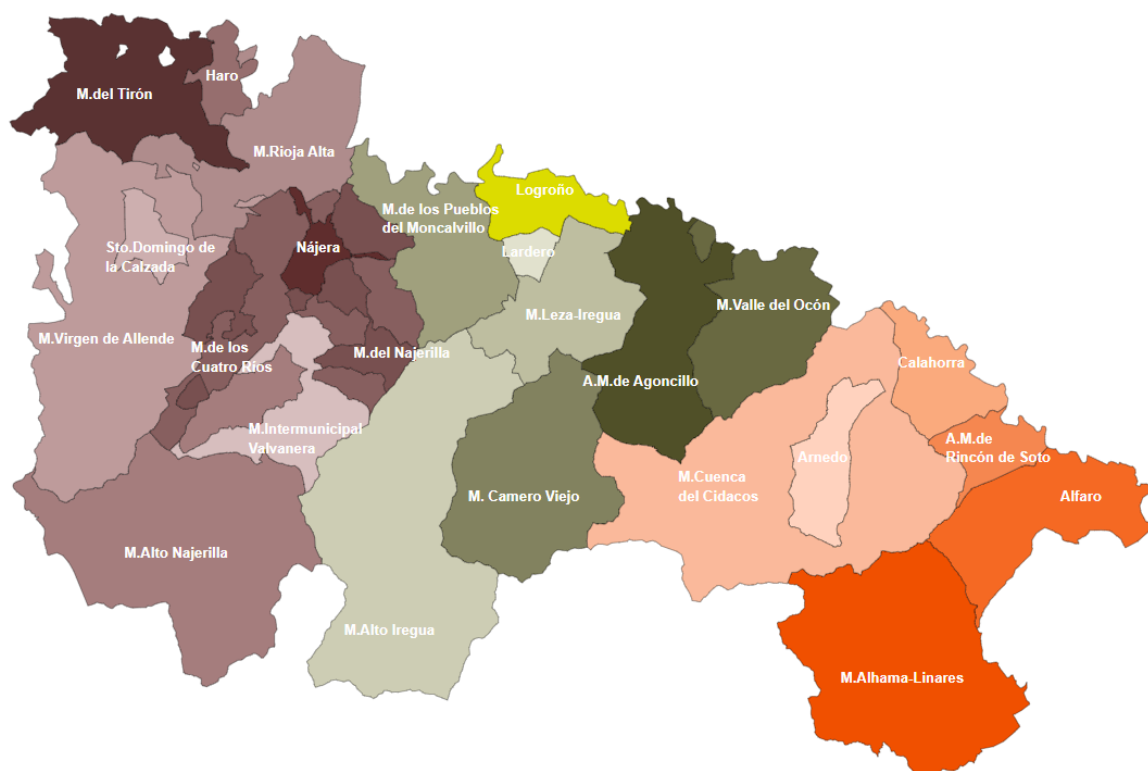
⁷ Esta información hay que tomarla en consideración sin olvidar que en la LSSR existen más perfiles de personas trabajadoras establecidos en el artículo 16. Estos son los profesionales de la educación social, psicología e integración social con unos ratios poblacionales establecidos para los que se prevé, en la disposición adicional sexta, un calendario de implantación.

⁸ Esta cifra delimita la dotación mínima; a pesar de ello, en la realidad el número de profesionales del trabajo social es mayor, .

Según el servicio de planificación y acción social en La Rioja existen 4 Demarcaciones compuestas por 24 zonas básicas:

- Demarcación de Rioja Alta: compuesta por la Mancomunidad del Tirón, Haro, Mancomunidad Rioja Alta, Santo Domingo de la Calzada, Mancomunidad Virgen de Allende, Nájera, Mancomunidad Cuatro Ríos, Mancomunidad Alto Najerilla, Mancomunidad Intermunicipal Valvanera y la Mancomunidad del Najerilla.
- Demarcación de Rioja Centro: es la agrupación de la Mancomunidad de los Pueblos del Moncalvillo, Mancomunidad Alto Iregua, Mancomunidad Camero Viejo, Mancomunidad Leza-Iregua, Lardero, Mancomunidad de Agoncillo y la Mancomunidad del Valle de Ocón.
- Demarcación Rioja Baja: formada por la Mancomunidad del Cidacos, Arnedo, Calahorra, Mancomunidad de Rincón de Soto y por Alfaro.
- Demarcación de Logroño: compuesta únicamente por la localidad de Logroño

El siguiente mapa refleja de una forma visual la estructura de SSSS en La Rioja a fecha de abril de 2024:



Fuente: Servicio de Planificación y Acción Social de La Rioja 2024

En el caso del País Vasco, como ya hemos mencionado, se determinan cuatro niveles territoriales: Zonas básicas (servicios de atención primarios prestados por los Ayuntamientos o mediante la agrupación de estos), áreas (servicios de base y especializados), comarcas⁹ (servicios del primer y segundo nivel de proximidad media) y los sectores (servicios secundarios). Los cuatro niveles territoriales están distribuidos en función de los servicios, prestaciones y centros fijados en la Cartera. En este cuadro se expone de forma esquemática las demarcaciones territoriales dependiendo de los principales servicios de atención primaria y secundaria establecidos en la Cartera de SSSS, así como la división entre los dos niveles de atención:

Nivel de atención	Servicios	Delimitación geográfica
Primaria	Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación	Zona básica
	Servicio de ayuda a domicilio	Zona básica
	Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial	Zona básica
	Servicios de atención diurna mayores	Área
	Servicios de atención diurna exclusión	Comarca
	Vivienda tutelada exclusión	Comarca
	Servicios de alojamiento mayores	Área
	Centro de acogida inclusión	Comarca
Secundaria	Centro de día dependencia	Área
	Centro de día discapacidad	Sector
	Centro de día exclusión	Sector
	Centro ocupacional	Área
	Centro de noche exclusión	Territorio Histórico
	Centro residencial mayores	Área
	Centro residencial discapacidad	Sector
	Centro residencial menores	Comarca
	Servicios residenciales para la inclusión social	Sector

Fuente: Zalakain Hernández (2023: p. 38)

El mapa de servicios sociales, incluido en el Plan Estratégico de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2016-2019), sirve como una herramienta de planificación prevista en la Ley 12/2008. Aunque no tiene carácter obligatorio, ofrece recomendaciones y directrices. Como por ejemplo, en lo que respecta a los servicios sociales de base, se establece que deben cubrir una población de al menos 5,000 habitantes, reduciéndose a 3,000 en áreas rurales o con desventajas especiales. No obstante, las delimitaciones geográficas mediante las cuales se aplican los criterios de ordenación señalados serán determinadas por las administraciones forales y locales (Berasaluze y Cantero, 2023).

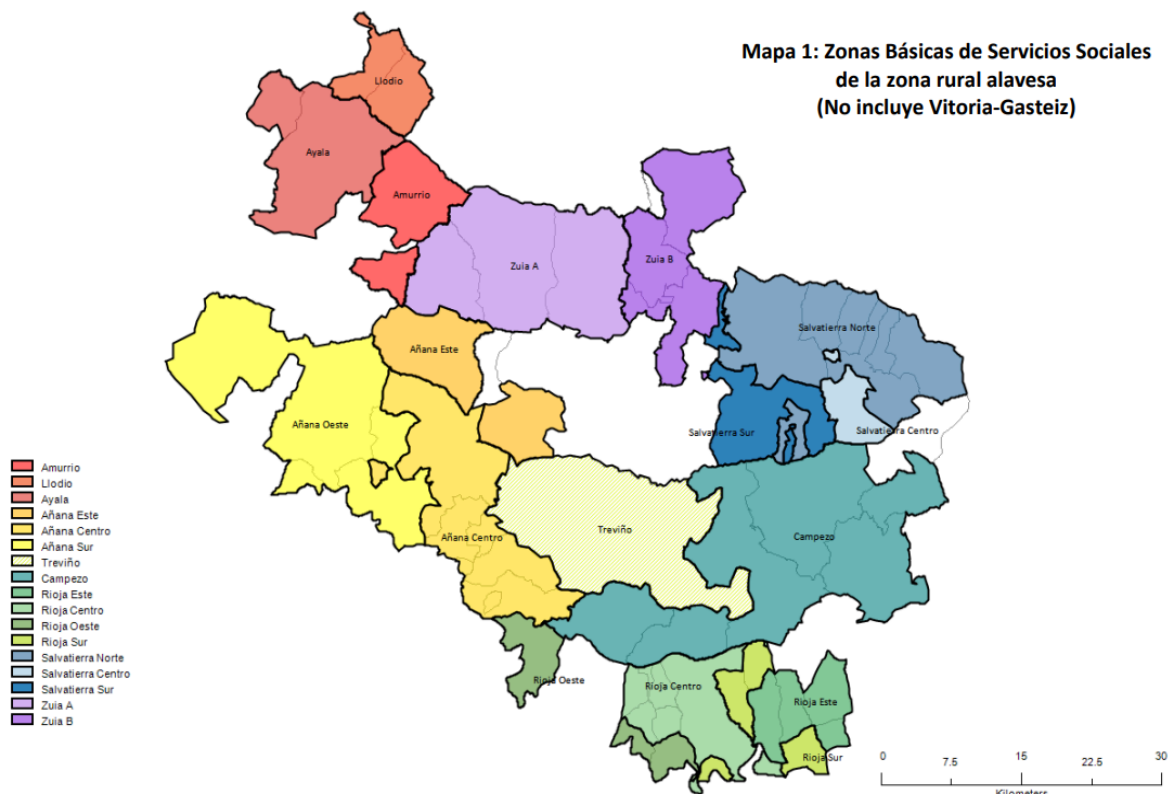
⁹ Cuando hablamos de comarcas, no hablamos de las entidades administrativas como tal, sino de un nivel territorial establecido para la prestación de SSSS.

El papel de las Diputaciones Forales en el País Vasco es muy importante, tanto que estas, a partir del Mapa de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han elaborado el Mapa de servicios sociales del Territorio Histórico incluyendo los recursos de competencia foral y municipal. En virtud del artículo 36.5 LSSPV las administraciones Forales, en colaboración con las locales, distribuirán los centros de su competencia en zonas concretas del territorio que le corresponda en dicho mapa. Basándonos en esto, las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya separadamente entre los años 2016 y 2018, fueron elaborando sus propios Mapas Territoriales de SSSS.

En 2016 Álava crea su propio mapa compuesto por dos comarcas, 8 áreas y 29 zonas básicas. El mapa distingue entre zonas básicas de SSSS en la zona rural y la capital, dividiendo las comarcas en dos: Vitoria-Gasteiz y Zona Rural Alavesa. Desacata la gran concentración de población que se encuentra en la capital alavesa, debido a que la zona rural está compuesta únicamente por 3 áreas con un total de 81.611 habitantes (Ayala, Álava nordeste y Álava sur), mientras que la comarca de Vitoria está compuesta por 5 áreas con 245.036 habitantes en suma (Ariznavarra-Lakua, Campillo-Aldabe-Arana, El pilar-Iparralde, Ibaiondo-Arriaga-Abetxuko y Judizmedi-Salburua-Hegoalde). Cabe destacar añadidamente que la Diputación Foral de Álava también presta servicios sociales en el enclave de Treviño siendo este una zona básica más¹⁰ (Instituto Foral de Bienestar Social, 2016). Las zonas básicas en Álava en ocasiones prestan sus servicios mediante los propios Ayuntamientos (Llodio, Amurrio...), aunque en ocasiones lo realizan mediante cuadrillas, sin perjuicio de que comúnmente las oficinas de atención se encuentren localizadas en las propias instituciones. Esto ocurre porque el número de habitantes y de medios es insuficiente como para ser abordados por Ayuntamientos pequeños, por ello estos servicios se prestan de forma conjunta en las Cuadrillas de Laguardia-Rioja Alavesa, Montaña Alavesa, Gorbeialdea, Llanada Alavesa y Ayala. En los siguientes mapas se determina exactamente los límites geográficos de la estructura en Álava:

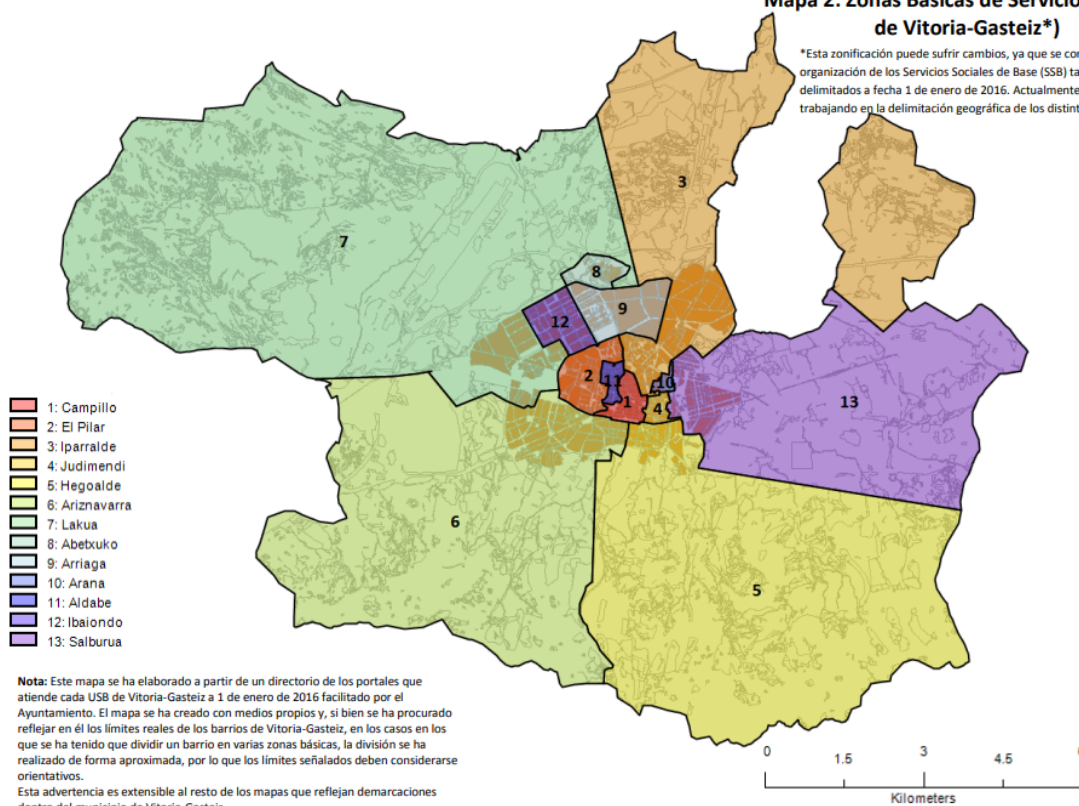
¹⁰ Esta prestación se encuentra consensuada en el Acuerdo-Marco de colaboración entre la Diputación Foral de Álava y la Diputación Provincial de Burgos en relación con el enclave de Treviño, ratificado mediante la Norma Foral 11/2021.

**Mapa 1: Zonas Básicas de Servicios Sociales
de la zona rural alavesa
(No incluye Vitoria-Gasteiz)**



**Mapa 2: Zonas Básicas de Servicios Sociales
de Vitoria-Gasteiz*)**

*)Esta zonificación puede sufrir cambios, ya que se corresponde con la organización de los Servicios Sociales de Base (SSB) tal y como están delimitados a fecha 1 de enero de 2016. Actualmente se está trabajando en la delimitación geográfica de los distintos SSB



Fuente: Instituto Foral de Bienestar Social, 2016

b. PLANES ESTRATÉGICOS

Un Plan Estratégico es un documento a través del cual se establecen objetivos y acciones a largo plazo, es una herramienta para planificar a futuro de forma efectiva y sistemática. En sentido jurídico, un Plan es fruto de la potestad administrativa de planificación en su escala más amplia. Los documentos suelen estar compuestos por un análisis, visión, misión, objetivos y acciones, de esta forma se convierten en una guía que proporciona dirección, dispone prioridades y ayuda a decidir informadamente para lograr los objetivos a largo plazo. Como bien hemos comentado anteriormente, todas las Comunidades Autónomas prevén en sus leyes la creación de dichos Planes.

De esta forma, el artículo 32 de la LSSR otorga el mandato legal de aprobar el Plan Estratégico de servicios sociales al Consejo de Gobierno, el cual tendrá que tener una duración mínima de cuatro años y deberá incluir una memoria económica, un informe de impacto de género y un mapa de servicios sociales. En la misma línea, la LSSPV, exactamente en su artículo 35, otorga al Gobierno Vasco, en coordinación con los Ayuntamientos y Diputaciones, la obligación de realizar un Plan Estratégico de servicios sociales. Este Plan tiene que contemplar los servicios, prestaciones, actuaciones y programas necesarios para consumir los objetivos del sistema vasco de servicios sociales, alcanzando su máxima eficiencia y eficacia con una temporalidad cuatrienal.

En La Rioja, el único Plan Estratégico de SSSS desde la entrada en vigor de la LSSR es el previsto para los años 2023-2026 y está realizado por la Consejería de servicios sociales y Gobernanza Pública. Sin embargo, desde la aprobación de la LSSPV se han constituido dos Planes Estratégicos:

- I Plan Estratégico de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016-2019
- II Plan Estratégico de servicios sociales de la comunidad autónoma del País Vasco 2023-2026: realizado por el Gobierno Vasco¹¹ a partir de las recomendaciones y evaluaciones del primer Plan.

Por lo que respecta a la composición, el vigente Plan riojano comienza con un análisis y diagnóstico de los servicios sociales en La Rioja, seguido por la evolución y contexto, sumado a los cambios sociales en La Rioja. Posteriormente, se examinan los puntos críticos y

¹¹ Concretamente por el Departamento de igualdad, justicia y políticas sociales.

se estudian los SSSS como derecho y el objeto y ámbito de intervención de estos. A continuación se describen el enfoque estratégico, valores, misión y visión, así como las líneas estratégicas del Plan y la memoria económica. Después se encuentra el mapa de recursos de servicios sociales y por último el seguimiento, evaluación y gobernanza del Plan seguido de las contribuciones científicas.

El Plan vasco está compuesto por una parte inicial en la se que expone sus características y elaboración, seguido del marco estratégico y referencias clave en políticas de cuidados sociales. A continuación, se plantea la Política de Cuidados Sociales y se hace un estudio de la situación del sistema vasco de servicios sociales, retos y principales tendencias con impacto en los servicios sociales. En otro orden de ideas, se presenta la identidad, orientación estratégica, la misión y los principios, junto con la visión, ejes y objetivos estratégicos. De inmediato se plantean los proyectos tractores y actuaciones complementarias seguidos por el mapa y la memoria económica. Por último se encuentran los órganos y figuras responsables del seguimiento, coordinación, actualización y evaluación, así como de las principales herramientas para ello.

En el Plan Estratégico del País Vasco, el medio rural no cuenta con un papel diferenciado del resto del territorio. En cambio, en el riojano, en cuanto a los cambios sociales y servicios sociales el Plan, entre los contenidos que sirven para encuadrar el contexto de cambios sociales, destaca el medio rural. La Consejería de servicios sociales y Gobernanza Pública de La Rioja ha identificado la necesidad de un sistema que garantice la igualdad de acceso a los derechos en el territorio, a esto se le añade que los espacios rurales de La Rioja se enfrentan a una situación de despoblación teniendo estos un pequeño tamaño, poca población infantil y femenina sumado a porcentajes altos y habitantes con más de 65 años. Esto significa que a día de hoy la ciudadanía riojana van a tener costes y posibilidades de acceso diferentes a determinados servicios dependiendo del lugar en el que vivan, debido a que en la articulación de competencias entre las entidades locales y la Comunidad Autónoma de La Rioja existe una gran desigualdad entre el medio rural y el urbano. El Plan, sucesivamente, analiza la situación de la población discapacitada y dependiente, ya que en el medio rural, como después analizaremos, los servicios de centros de día, residencias... son prácticamente inexistentes. Respecto a la ayuda a domicilio y su importancia en el medio rural, ya que ayuda que la población permanezca en él, destaca la dificultad de acceso al servicio por falta de personal o por precios inasumibles. La situación de los itinerarios de inclusión social y laboral en el ámbito rural tampoco es mucho más óptima, ya que la

imposibilidad de acceso por grandes distancias y escaso transporte dificulta su realización. De la misma forma, dentro de las líneas estratégicas del Plan Estratégico riojano, se encuentra la reforma del modelo organizativo, con la finalidad de equilibrar la necesidad de igualdad con la proximidad, equidad, sostenibilidad del sistema, la equidad y la diversidad territorial, todo ello en línea de posibles soluciones organizativas en el medio rural para la prestación de servicios de primer nivel.

Por otro lado, aunque el Plan vasco no ponga especial atención en el medio rural sí establece ciertas cuestiones relativas a los municipios con escasos habitantes. Como puede ser uno de los retos del Plan, el refuerzo de la red de atención a las situaciones de riesgo y exclusión con el objetivo de descentralizar la red de atención en municipios de mediano y pequeño tamaño. Este reto también debe estar plasmado en los mapas territoriales, aumentando las plazas y buscando una nueva distribución de la atención en el territorio más coherente en términos de prevención y proximidad, ayudando de esta manera al desarrollo rural.

c. CARTERA Y CATÁLOGO DE SERVICIOS SOCIALES

Tanto la LRSS, como la LSSPV, prevén como elementos fundamentales del sistema un Catálogo y una Cartera de servicios sociales. Ambos son un instrumento muy útil de cara a la ciudadanía, puesto que solamente a través de su consulta pueden conocer los servicios y prestaciones de los que tienen posibilidad de beneficiarse y si cumplen los requisitos de acceso.

En primer lugar, el Catálogo de servicios y prestaciones de servicios sociales es un instrumento mediante el cual se identifican los servicios y prestaciones que las administraciones públicas competentes deben asegurar a través del sistema público de SSSS. Dicho en otras palabras, es un listado mediante el cual se establecen los servicios y prestaciones de los que debe disponer el sistema. Este Catálogo no es posteriormente desarrollado reglamentariamente como va a ocurrir con la Cartera, sino que se encuentra incluido dentro de ambas leyes autonómicas. La diferencia es que en La Rioja se encuentra establecido en el anexo de la LSSR y en el País Vasco en el artículo 22 de la LSSPV. Pese a esta discrepancia sistemática, el contenido es muy similar en ambas Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, la LSSR determina en su artículo 25 el deber del Gobierno de La Rioja elaborar la Cartera de servicios y prestaciones mediante la Consejería competente, en este caso la propia Consejería de Servicios Sociales. Siguiendo la misma dirección, en el artículo 23 de la LSSPV se establece el deber del Órgano Interinstitucional de servicios sociales de crear una Cartera. Estos mismos artículos definen el contenido mínimo de ambas. Las Carteras de servicios sociales son el desarrollo reglamentario de los Catálogos, en las que se establecen las características, modalidades, objetivos y necesidades, requisitos, importes... de cada servicio y prestación. Esta existencia supone un avance importante porque conlleva una mayor definición de los derechos de la población, estableciendo las prestaciones y servicios que las administraciones están obligadas a ofrecer (Zalakain Hernández, 2023: p. 31). Como vamos a analizar a continuación, ambas Carteras son desarrolladas posteriormente a través de Decretos.

En La Rioja, tres años después de la aprobación de la LSSR, se elaboró el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del sistema público riojano de servicios sociales. Al igual que en la Comunidad riojana, en Euskadi siete años después de la aprobación de la LSSPV, en 2015, se desarrolló la Cartera de prestaciones mediante el Decreto 185/2015.

La diferencia más significativa entre los dos Decretos es su estructura. Ambas comienzan con aspectos más generales, así como la definición, objeto, beneficiarios; en cambio, en La Rioja la Cartera está sistematizada dependiendo de los grupos a los que se dirige y en el País Vasco la sistematización depende del nivel de competencia.

El Decreto riojano por el que se aprueba la Cartera de SSSS se puede esquematizar de la siguiente manera:

A) SISTEMA RIOJANO PARA LA AUTONOMÍA PERSONAL Y LA DEPENDENCIA	1. NIVEL GENERAL DE PROTECCIÓN	1.1 SERVICIOS: <i>Distinción entre los servicios de primer nivel (de apoyo a la unidad de convivencia) y de segundo (autonomía personal y dependencia, personas mayores, personas con discapacidad...)</i> 1.2 PRESTACIONES...: <i>...económicas vinculadas al servicio, para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y</i>
--	--	---

		<i>prestaciones económicas de asistencia personal.</i>
	2. NIVEL ADICIONAL DE PROTECCIÓN	2.1 SERVICIOS: <i>Para personas con discapacidad, de protección y tutela a personas incapacitadas,</i> 2.2 PRESTACIONES: <i>Ayudas a personas con discapacidad.</i>
	3. COMPATIBILIDADES <i>añadir informacion pie de página: Apartado 'c) COMPATIBILIDADES' modificado por artículo 2.4 de Decreto 12/2013, de 27 de marzo (BOR nº 43, de 5 de abril de 2013).</i>	<i>En este apartado se establecen los servicios y prestaciones que van a ser compatibles entre sí y cuáles no. Por ejemplo, los centros y servicios de estancias diurnas para personas con discapacidad son compatibles con la atención residencial</i>
B) OTROS SERVICIOS Y PRESTACIONES DEL SISTEMA PÚBLICO RIOJANO DE SERVICIOS SOCIALES		B.1) SERVICIOS: <i>Diferencia los servicios de primer nivel (de información, valoración y orientación, prevención e inclusión social...) y los de segundo nivel (Atención a la Infancia, familia y mujer)</i> B.2) PRESTACIONES <i>Distingue entre los de primer (Ayuda de emergencia social) y segundo (Prestaciones en el ámbito de la protección de la infancia, Renta de ciudadanía...) nivel</i>

Fuente: Creación propia mediante el Decreto 31/2011

Por otra parte, el Decreto 185/2015 del País Vasco está estructurado en cuatro capítulos y, como ya hemos mencionado, establece los servicios y prestaciones distinguiendo los diferentes niveles competenciales encargados de su gestión:

- En primer lugar, el Decreto distingue la competencia municipal con servicios como el de información, valoración diagnóstico y orientación, los servicios de alojamiento (pisos de acogida, apartamentos tutelados, viviendas comunitarias...), servicios de atención diurna y nocturna, servicios de ayuda a domicilio o servicios de apoyo a personas cuidadoras.

- En segundo lugar, destaca las competencias forales con servicios como los centros de día, centros de acogida nocturna, servicios de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección o los centros residenciales. Conjuntamente, añade las prestaciones económicas (para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, prestación económica de asistencia personal...), el servicio de respiro y el servicio de coordinación de urgencias sociales, sumado a otras muchas más
- Para finalizar, las competencias autonómicas son más reducidas y están solamente orientadas a ciertos servicios de segundo nivel como es el caso del servicio de teleasistencia, la prestación económica de pago único a mujeres víctimas de violencia de género, servicios de internación y mediación familiar o el servicio de información y atención a mujeres víctimas de violencia doméstica o por razón de sexo.

El Decreto de Cartera vasco es fruto de un proceso de acuerdo entre las distintas instituciones encargadas de los servicios sociales en el País Vasco. Cabe destacar que su elaboración fue durante un periodo de crisis económica y esto explica el gran margen de autonomía que se les da a las administraciones competentes para definir las condiciones de acceso y provisión del servicio al no establecerse en el documento los requisitos funcionales, personales ni materiales.

5. CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL

Esta segunda parte, supone un punto inflexión en el trabajo, ya que sin abandonar nuestro interés en la perspectiva jurídica hemos creído muy oportuno aterrizar esta estructura en la realidad cotidiana de la prestación de los servicios, para ello hemos utilizado técnicas de aproximación a la investigación social de tipo cualitativo, fundamentalmente las entrevistas realizadas a las trabajadoras sociales de la Zona Este de Rioja Alavesa y de la Mancomunidad de Ocón.

Antes de realizar un análisis sobre el medio rural y la prestación de los servicios sociales en él, es necesario conocer cuál es su definición y situación actual.

El espacio rural está definido según Rueda como una forma de utilización de la vida social y del espacio caracterizada por un número de habitantes escaso y una economía

dependiente de la ganadería y la agricultura. Esto es, un estilo de vida protagonizado por la cultura campesina, donde lo común es pertenecer a colectivos más o menos pequeños (Rueda, 1996). Por otro lado, la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural establece que el ámbito rural está compuesto por entes locales o municipios con una población inferior a 30.000 habitantes, con una densidad de población menor a 100 ciudadanos por cada kilómetro cuadrado y que además su principal actividad está desarrollada en el sector primario o agropecuario. Esta Ley también determina los municipios rurales de pequeño tamaño, definiéndolos como municipios que posean una población menor a 5.000 personas. En España la población de las áreas rurales supera los 7,5 millones de personas, esto es, el 16% de la población española está empadronada en municipios rurales y esto se extiende sobre el 84% del total de la superficie española. (Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, 2020).

En La Rioja el 20,2% de los habitantes está censado en municipios rurales. Exactamente, 154 de los 174 municipios totales riojanos están considerados municipios rurales de pequeño tamaño, esto es, el 88,50. Si analizamos los datos, 3.445 personas viven en los 64 municipios con menos de 100 habitantes que hay en La Rioja. Destaca el dato de que todos los municipios riojanos, excepto dos (Calahorra y Logroño) tienen un número de habitantes menor a veinte mil. Por otro lado, Álava cuenta con 51 municipios, de los cuales 47 pueden ser denominados como rurales por su población menor a 5.000 habitantes y en ellos solamente habita el 14,10%. En Álava, a diferencia de La Rioja, no hay ningún municipio con menos de 100 habitantes. Respecto a la distribución de la población, notamos gran diferencia en sus capitales, debido a que Vitoria acoge el 76% de la población alavesa; sin embargo, en La Rioja la población se encuentra algo más distribuida en todo el territorio agrupando Logroño el 46,7% del total de la población riojana. Cabe destacar que en las dos Comunidades Autónomas la orografía tiene un fuerte impacto, debido a que las capitales y los municipios con más habitantes se encuentran en la zona más llana y los municipios con menos habitantes en las zonas más montañosas¹².

En ambas Comunidades Autónomas se ha creado una ley de desarrollo rural, la Ley 7/2022 en el País Vasco y la Ley 3/2000 en La Rioja para promover el desarrollo sostenible del medio rural, mediante el impulso de acciones públicas y el estímulo de iniciativas privadas, con la finalidad de alcanzar objetivos económicos, sociales y medioambientales de

¹² Todos estos datos y porcentajes han sido obtenidos mediante la web del Instituto Nacional de Estadística en el apartado relativo al número de habitantes por cada municipio actualizado en 2023.

manera simultánea. Ninguna de las dos leyes mencionan los SSSS, pero sí señalan que el medio rural debe de estar dotado con los servicios esenciales. Como puntuación nos gustaría añadir que en ley vasca uno de los objetivos generales establecidos en su artículo 5 es la lucha contra la despoblación y para ello nombra que es necesario la dotación de servicios específicos de otros pilares del Estado de Bienestar como la educación o la sanidad, pero no alude a los SSSS.

Las zonas rurales están caracterizadas de diferente forma que las urbanas, por ello se van a crear situaciones y necesidades diferentes respecto a las ciudades. Alguno de los rasgos característicos más relevantes son los siguientes:

- Pequeños núcleos poblacionales compuestos por una gran proporción de personas en edad de jubilación y una menor proporción de población infantil, extranjera y femenina.
- Escasez de oportunidades laborales, que a su vez genera problemas demográficos. Así lo indica el Plan Estratégico de SSSS de La Rioja, en las grandes poblaciones los mayores obstáculos de la juventud están relacionados con las carencias económicas, violencia, drogas o acoso escolar; sin embargo, en los pueblos pequeños el mayor problema que se identifica es la dificultad para poder desarrollar su vida en el ámbito rural, los jóvenes tienen escasas oportunidades de trabajo y por ello se ven obligados a desplazarse a núcleos de población más grandes.
- Insuficiencia de infraestructuras y servicios básicos, un claro ejemplo de esto se aprecia en los problemas educativos debido a la falta de oferta educativa, especialmente en etapas no obligatorias.
- Mayor riesgo de pobreza (European Anti Poverty Network, 2023).

Por otro lado, el espacio rural también tiene puntos fuertes que hay que preservar e incentivar, como son por ejemplo la mejor organización y mejor emprendimiento de la administración municipal, menos problemas de integración social, redes de apoyo familiar más fuertes, mejor calidad de relaciones y de vida en general o el sentimiento de pertenencia y de cariño hacia el entorno. Es importante destacar la variedad de oportunidades que pueden darse en el ámbito rural con una perspectiva a futuro, es más, según la Federación Española de Municipios y Provincias, el mundo rural es la España de las oportunidades(IV Congreso Nacional de Despoblación y Reto Demográfico). Entre todas las oportunidades que ofrece el medio rural nos gustaría destacar las siguientes:

- Debido a la diversidad de suelos y climas, el medio rural tiene la posibilidad de producir alimentos de gran calidad y sostenibles
- Solo en las áreas rurales da la oportunidad de vivir vivencias auténticas, serenidad y conexión con la naturaleza, lo cual crea oportunidades para el turismo rural, alojamiento, gastronomía local y actividades al aire libre.
- Debido a la gran industrialización y comercialización de los productos cada vez es más difícil encontrar bienes producidos de propia mano, con el cariño y dedicación que esto conlleva. Por ello se ha producido un interés creciente en productos artesanales y locales, lo que abre oportunidades para producir y comercializar artículos agrícolas, alimentos gourmet, artesanías y textiles producidos en el medio rural.
- El medio rural puede ser considerado como un sinónimo de conservación y biodiversidad, cuestión más complicada en las ciudades. Esto es importante a nivel medioambiental, puesto a que los escenarios rurales son muy poco o nada alterados por la acción del hombre y ello genera que sea la mayor fábrica de oxígeno existente (Corchete, 1987: p. 5).
- Los procesos de digitalización abren nuevas oportunidades para la cadena de valor agroalimentaria y el mundo rural. Algunos elementos clave para avanzar en esta dirección son la formación y capacitación en competencias digitales para los diversos actores del sector agroalimentario y rural, la mejora de la conectividad y la colaboración entre la Administración, las empresas, los agricultores y ganaderos, el ámbito académico y la sociedad civil (Gallardo-Cobos y Sánchez-Zamora, 2022: p. 414).

Estas son solo algunas de las oportunidades que el medio rural puede ofrecer. Para aprovechar al máximo su potencial son clave la diversificación económica, la inversión en infraestructuras y servicios básicos. En este último punto es donde vamos a entrar analizando la situación de los servicios sociales en este ámbito, sumado a la comparación de su prestación en Álava y La Rioja.

La principal característica de los servicios sociales en el medio rural es que, como bien se expone en los apartados de competencia, estructura y sistema de SSSS, los municipios de pequeño tamaño están conectados directamente con la provisión y gestión de servicios sociales de base. En las poblaciones urbanas también se pueden encontrar dichos servicios,

pero a diferencia del medio rural, allí también se concentran los servicios sociales especializados.

Los servicios sociales de base se conciben como el primer punto de acceso a cualquier tipo de servicio social y deberían constituir la base más amplia y fundamental de la pirámide de servicios sociales en la sociedad. No obstante, en la práctica, esta pirámide está invertida. Los servicios especializados están mejor consolidados, más financiados y continúan aumentando, mientras que el nivel primario carece de un sólido respaldo organizativo y de equipos multiprofesionales en la mayoría de los casos (Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1987). Las adversidades que acabamos de conocer se acentúan todavía más en el medio rural, además a estas cuestiones hay que añadir las dificultades que ya por sí solas se encuentran en dicho ámbito.

Podemos encontrar que los servicios sociales en el medio rural, a diferencia del medio urbano, tienen unas características determinadas que mayoritariamente se deben a la diferencia de necesidades y especificidades de estas áreas. Partiendo de la base de que los servicios prestados en el ámbito rural son los SSSS de base, se pueden establecer otras singularidades como pueden ser que:

- Establecen una comunicación directa con la población. Se crean lazos más estrechos en la relación entre las personas usuarias y los profesionales del trabajo social, cooperando tanto unos como otros en una mayor facilidad para la prestación del servicio. Por ejemplo, en una ciudad es imaginable que un trabajador se acerque a la casa de un usuario para recoger una documentación y en el medio rural esto es posible.
- Intentan abordar las necesidades y peculiaridades de la comunidad, reconociendo que cada una es única y dinámica.
- Son servicios con casuística muy variada, debido a que en una ciudad es posible, dentro de los servicios sociales de base, dividir el trabajo por tipos de servicios, en el medio rural las personas responsables atienden casos de todo tipo.
- Por lo general, la población tiende a ser más envejecida en las comunidades rurales que en las áreas urbanas. Esto significa que los servicios sociales pueden tener una mayor demanda en aquellos servicios relacionados con el cuidado de personas mayores, como puede ser la atención domiciliaria.

- La dispersión geográfica es una dificultad a la hora de acceder a los SSSS, puesto que genera la necesidad de desplazamientos más largos, aumentando el tiempo y los costos requeridos para recibir atención.
- Son servicios itinerantes, debido a que los profesionales normalmente se suelen hacer cargo de varios municipios y esto supone el necesario desplazamiento de ellos. Es un ejercicio profesional enfocado no en permanecer en un despacho, sino en brindar una atención más proactiva, de carácter grupal y comunitario (Pascual y Arriero, 2022: p. 2). Esta característica a su vez influye en los instrumentos de trabajo, dado que, a diferencia de las áreas urbanas, un vehículo es algo necesario. Por ello, el tipo de recursos que disponen y su distribución es diferente en relación con servicios idénticos en áreas urbanas (Ramírez y García, 1990: p. 109).
- Los fuertes lazos comunitarios que se crean en el medio rural pueden facilitar la colaboración entre los habitantes, el sistema de SSSS y de las organizaciones locales, consiguiendo de esta forma cubrir de forma más eficiente las necesidades sociales de la comunidad.

En definitiva, la proximidad, la accesibilidad, proximidad, transversalidad, calidad y coordinación son valores inherentes a los servicios sociales municipales (Brezmes, 2009).

Por lo general, los SSSS de base en los municipios tienen las siguientes funciones:

- Brindar apoyo y coordinación técnica a toda la estructura municipal de servicios sociales.
- Asesoramiento técnico al Ayuntamiento en materia de servicios sociales: elaboración de propuestas para la creación de nuevos servicios o modificar los existentes.
- Coordinación técnica con otras áreas prestadoras de servicios.
- La prestación de servicios sociales de base, esto es, el servicio de información, valoración y orientación.
- Favorecer la generación y desarrollo de estructuras supramunicipales, para ello es necesaria la colaboración entre los entes territoriales e institucionales, dado que la excesiva fragmentación de los municipios españoles hace que muchos de ellos tengan un tamaño insuficiente para gestionar estos servicios de manera eficaz (Luque, 2009: p. 142).

Todas estas características y funciones están condicionadas por las circunstancias sociológicas, culturales, demográficas, económicas e institucionales de cada zona rural. Esto genera que los gestores y profesionales mencionen la falta de delimitación competencial, falta de valoración por las estructuras políticas, la disputa continúa por el aumento la dotación presupuestaria y de personal, la no estructuración de la coordinación con otros sistemas de bienestar y la excesiva burocracia y sobrecarga de trabajo (Brezmes, 2009).

a. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LA PRESTACIÓN DESDE LAS MANCOMUNIDADES Y CUADRILLAS

Tal y como venimos afirmando anteriormente, la prestación de los servicios sociales en municipios de pequeña población se realiza mediante mancomunidades, o en el caso de Álava en cuadrillas. Para poder recoger datos más exactos y comparaciones más reales vamos a analizar la situación de dos zonas básicas integradas en el ámbito rural, una en La Rioja y otra en Álava, mayoritariamente con la ayuda de la información obtenida mediante las entrevistas realizadas a las trabajadoras sociales de cada zona (Zona Este de Rioja Alavesa y Mancomunidad de Ocón).

Por un lado, en La Rioja encontramos la zona básica de la Mancomunidad de Ocón, integrada en la demarcación de zona centro y con su centro de coordinación en la localidad de Villamediana. La Mancomunidad SS Valle de Ocón se constituyó en el año 2008 y se encuentra integrada por los municipios de Alcanadre, Ausejo, Arrubal, Corera, Galilea y Ocón. La suma total de los habitantes de estas localidades es de 3189, esto es, el 0,988% del total de la ciudadanía riojana.

Por otro lado, en Álava encontramos la zona básica de Rioja Este, ubicada en el área de Álava sur y a su vez en la comarca de la Zona rural alavesa. Esa división territorial está compuesta por Lanciego, Moreda de Álava, la mitad de Oyón-Oion¹³ y Yécora y el número de habitantes de la zona es de 2838, el 0,84% de todo Álava. Esta zona está integrada dentro de la comarca de Rioja Alavesa, la cual merece especial atención debido a que según el Estudio cualitativo sobre el impacto demográfico en el mundo rural vasco, las preocupaciones de todo el País Vasco se concentran en Rioja Alavesa, debido a que es la

¹³ Que la localidad de Oyón-Oion se encuentre dividida en dos zonas básicas se debe a que Oion es un pueblo de más de 3.000 habitantes y ya por sí solo superaría el umbral de habitantes recomendado en el Plan Estratégico de SSSS del País Vasco, por ello se decidió dividir en dos zonas y añadir a estas municipios con menor población.

comarca más alejada de la capital y además es donde el primer sector tiene un papel más significativo. Esto origina que se identifique un escenario totalmente diferenciado, que en contraste con las demás comarcas de Álava está definido por una identidad claramente rural y con sentimiento de pertenencia comarcal.

Los SSSS de la zona básica riojana dependen orgánica y funcionalmente del Presidente y del Consejo de la Mancomunidad de Ocón. A pesar de ello, a través del Convenio de financiación del Gobierno La Rioja, para gastos de personal y programas deben dar cuentas de la gestión en las memorias de gestión que se presentan en las reuniones de seguimiento de convenio con la Consejería de Política Social. La situación en Álava cambia, debido a que no dependen de la propia zona básica ni de los Ayuntamientos de los pueblos que la componen, sino de la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa y a su vez trabajan en coordinación con el Instituto Foral de Bienestar Social a través del convenio de colaboración entre el Departamento de políticas sociales de la Diputación Foral de Álava y la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa. La Zona Rioja Este no es la única zona básica que depende de la Cuadrilla, esta cuenta con otras 3 zonas más (Rioja Oeste, Rioja Centro y Rioja Sur).

b. PERSONAL

En España los servicios sociales están dotados por un amplio número de personas que trabajan con el objetivo de complementar la necesidad del bien protegible de la interacción humana. Algunos de los ejemplos más usuales son los profesionales de la educación social, psicología, atención sanitaria, terapia ocupacional y gestiones administrativas. Pero sin duda uno de los perfiles profesionales central en los servicios sociales de base es el de los/as trabajadores/as sociales. Esta es una profesión que promueve el cambio y desarrollo sociales, la liberación y fortalecimiento de las personas y la cohesión social (Fernandez, 2016). Mary Richmond define el trabajo social como "el conjunto de métodos que desarrollan la personalidad, reajustando consciente e individualmente al hombre a su medio social" (Richmond, 1962: p. 67).

No obstante, pese a su gran trabajo y dedicación la percepción de los profesionales sobre su trabajo diario a menudo se ve influenciado por la falta de marcos de referencia, una sensación de abandono y desvalorización, así como la ausencia de pautas claras en cuanto a estrategias de actuación que faciliten la planificación y la prevención. En áreas rurales, estas percepciones se ven agravadas por el aislamiento profesional, mientras que en entornos

urbanos, se complican debido a la constante aparición de nuevas necesidades que requieren atención inmediata. De hecho, los profesionales del trabajo social de las zonas rurales destacaron que en algunas de sus áreas aún persisten carencias en varias necesidades básicas. Por consiguiente, además de abordar las necesidades básicas tradicionales, los profesionales de los centros de servicios sociales deben enfrentarse en la actualidad a una amplia gama de situaciones de vulnerabilidad y carencias adicionales. (Brezmes, 2009).

A todo ello se añade una sobrecarga adicional para los profesionales de la atención primaria municipal debido a los considerables flujos migratorios desde finales del siglo XX, a los que se suma la implementación de la LAAD desde 2007 y la profunda crisis económica que comenzó en 2008. A pesar del aumento en la financiación y en el personal, esto ha dado lugar a un empeoramiento de la situación (Bravo, 2019). Así mismo, la queja de cuantiosos profesionales del medio local es que todos aquellos problemas en materia de SSSS para los que no existe una respuesta concreta son derivados a los municipios (Brezmes, 2009: p. 21). Esta cuestión afecta en general a todos los municipios, pero especialmente los del ámbito rural, en los que con unos medios económicos, de personal o de recursos más escasos, dar una solución a estos problemas es todavía más complicado.

Ambas leyes autonómicas, LSSR y LSSPV, regulan aspectos sobre los profesionales del sector.

Para comenzar, la LSSR en su artículo octavo establece como derecho de las personas usuarias la asignación de un/a trabajador/a social, exactamente cada zona básica deberá tener un profesional (art. 37). Estos tienen especial protección, ya que ejercer acciones de coacción, amenazas o cualquier presión grave contra ellos es constitutivo de una infracción muy grave (art. 100). En la misma línea en los artículos 9 y 10 se establecen los derechos (medios necesarios, apoyo técnico y formación, trato con respeto, participación...) y deberes (cumplir la normativa, comportamiento no discriminatorio, respetar la intimidad de los ciudadanos, cumplir los plazos...) de los profesionales de los servicios sociales respectivamente.

Por otro lado, la ley vasca de servicios sociales contiene un artículo específico (art. 32) relativo al personal y la estructura de gestión que determina el deber del gobierno vasco, las Diputaciones forales y los Ayuntamientos de estar dotados con el personal suficiente para el correcto funcionamiento. En el artículo 78 se establece que las administraciones públicas vascas son las encargadas de la formación y cualificación de los profesionales, de igual forma que en La Rioja, los profesionales están protegidos con infracciones para aquellas personas usuarias que les falten la consideración, agredan físicamente o actúen con malos tratos. Del

mismo modo que en la legislación riojana se establecen sus derechos (igualdad y dignidad, formación, participación, medios necesarios...) y deberes (cumplir la normativa, no discriminación, respeto de opiniones, convivencia y respeto, respecto de plazos...) en los artículos 11 y 12. En el País Vasco, como medida complementaria se prevé la mejora de ratios de personal para el servicio o centro (art. 65).

En términos generales, según el Plan Estratégico de SSSS de La Rioja 2023-2026, las jornadas de trabajo en 2026 van a disminuir en uno (Rioja Centro) y en cinco (Rioja Baja) respecto al 2021; no obstante, en Logroño va a aumentar el personal en nueve profesionales del trabajo social más. Esto significa una bajada de personal en el ámbito rural riojano, frente a una subida en su capital. El Plan motiva esta disminución en que Rioja Centro y Rioja Baja tiene más municipios de menor tamaño y una gran dispersión poblacional, por lo que en proporción es necesario que las demarcaciones con superior población tengan más personal. Todos estos datos hay que interpretarlos teniendo en cuenta que las prestaciones de personal del artículo 37 de la LSSR deben estar cubiertas antes del 2012 en zonas básicas de menos de 20.000 habitantes. Por otro lado, en Álava, según el II Plan Estratégico de SSSS 2023-2026, la previsión para el año 2030 es de ciento veinte trabajadoras/es sociales y personal administrativo a dedicación plena equivalente, con diferencia de catorce respecto al año 2019. Hay que tener en cuenta que estos datos no incluyen al resto de los profesionales de los SSSS y no por ello tienen un papel menos relevante.

De forma más específica se puede decir que la Mancomunidad de Ocón cuenta con 2 trabajadoras sociales y un administrativo a jornada completa. Estos no son los únicos profesionales con los que cuenta la Mancomunidad, debido a que, a través del programa de intervención familiar, tienen el apoyo una educadora social a media jornada; mediante el Taller de Autonomía Personal, disponen de una terapeuta ocupacional y una auxiliar de enfermería; y a través del servicio de ayuda a domicilio, cuentan con 7 auxiliares. Los gastos de personal están financiados al casi 80% por parte del Gobierno de La Rioja acordado mediante el convenio marco de colaboración entre la Mancomunidad y la Consejería de Salud y Políticas Sociales¹⁴.

Al mismo tiempo, Rioja alavesa cuenta con 4 trabajadoras sociales, una por cada zona básica, y dos administrativas a jornada completa. La Diputación asume un 80% del coste salarial de las personas mencionadas mediante el convenio de colaboración entre el

¹⁴ Hemos tenido conocimiento de la existencia de este convenio mediante puntuales notas de prensa relativas a la financiación de dichos servicios y por la entrevista realizada a una de las trabajadoras sociales de la Mancomunidad; sin embargo, dicho acuerdo no se encuentra publicado oficialmente.

Departamento de políticas sociales de la Diputación Foral de Álava y la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa, para la prestación del servicio social de base¹⁵.

En 2017 a nivel de todo Álava se percibió la necesidad de añadir un profesional más para cada cuadrilla para qué se centrara en violencia de género y servicios de infancia y familia, por el notable aumento de casos que se estaba dando. Con base en ello, todos los entes territoriales formularon esta petición a la Diputación Foral de Álava; sin embargo, esta no lo consideró. La Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa sí tuvo en cuenta esta solicitud y añadió, asumiendo la totalidad de su coste, una quinta trabajadora social. Además, este ente cuenta con el servicio de una psicóloga para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos y una abogada para la atención jurídica. Asimismo disponen del apoyo de una técnica de prevención comunitaria dependiente del Instituto Foral de Bienestar Social y dos técnicas de acompañamiento y otras dos de inclusión para el servicio de inclusión conveniado por concurso.

Aunque las personas trabajadoras en el ámbito de Rioja Alavesa tienen un papel muy relevante, para hacer una comparación es necesario centrarnos en una zona básica, en este caso en la Zona Este. Las diferencias más significativas son que la zona básica de la Mancomunidad de Ocón dobla trabajadoras sociales y personal administrativo a la Zona Este. En dicha Mancomunidad le corresponden 1.594,5 habitantes a cada trabajadora social; sin embargo, en la Zona Básica de Rioja Alavesa le corresponden 2.838 residentes. Es cierto, que al apreciar este dato hay que tener en cuenta que en Rioja Alavesa existe el apoyo de la quinta trabajadora social relativa a violencia de género y servicio de infancia y familia y ambas trabajadoras sociales de las zonas básicas consideran que el número de personal disponible es el adecuado y que están dentro de los ratios marcados. En lo relativo al apoyo administrativo resulta curioso que en Rioja Alavesa el personal solo trabaja media jornada en cada zona básica y en la Mancomunidad riojana trabaja la jornada completa.

c. SERVICIOS PRESTADOS Y PERFIL DE LAS PERSONAS USUARIAS

Sabemos que los servicios prestados típicamente desde los municipios son los servicios sociales de base. Pero en el medio rural ¿Solo se ciñen a ello?, ¿O existe una atribución más amplia?, ¿Se prestan los mismos servicios en La Rioja que en Álava?, ¿Cuáles

¹⁵ Este convenio no está publicado pero hemos tenido acceso a él en el curso de nuestra indagación a través de la trabajadora social de la Zona Este de Rioja Alavesa.

son los servicios más demandados? ¿Y el perfil más común de las personas usuarias en cada zona básica? A continuación vamos a aportar algunos elementos que permitan aproximarnos a las respuestas de estas preguntas mediante las entrevistas realizadas a cada trabajadora social de las zonas básicas de Rioja Alavesa Este y la Mancomunidad de Ocón.

Por un lado, la prestación de servicios sociales en La Rioja se ciñe estrictamente a los servicios sociales de base, los servicios especializados se prestan principalmente desde la capital o cabeceras de comarca. En cambio, en la Zona Este de Rioja Alavesa encontramos la peculiaridad de que el convenio de colaboración entre el Departamento de políticas sociales de la Diputación Foral de Álava y la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa establece que las zonas básicas tienen la responsabilidad de todas aquellas funciones que se le encomienden. Esto deriva a que desde la Cuadrilla y desde sus zonas básicas tramiten parte de expedientes de atención secundaria también. Unos ejemplos pueden ser los siguientes:

- Expedientes de procedimiento para el reconocimiento de situaciones de dependencia, de discapacidad y trastornos del desarrollo. En este caso, según lo establecido en el Decreto Foral 36/2014, si la persona usuaria no tiene su domicilio habitual en Vitoria-Gasteiz, podrá presentar la solicitud en el servicio social de base (arts. 2, 14 y 32), en estos casos es el mismo profesional del servicio de base el que inicia la tramitación del expediente (arts. 4, 16 y 34). Posteriormente, el mismo profesional de trabajo social es el encargado de comunicar la fecha y hora para la valoración de dichas situaciones a los usuarios, que se podrá realizar en el propio domicilio o en el Centro de Orientación y Valoración del Instituto Foral de Bienestar Social (arts. 5, 17 y 35), además también puede requerir información adicional al usuario (arts. 6, 18 y 36). Sin embargo, el competente para la resolución de los expedientes es directamente el IFBS (arts. 12, 23 y 41).
- En virtud del Decreto Foral 36/2024, en el caso de los procedimientos de acceso a servicios y prestaciones económicas de personas dependientes o personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental crónica, los profesionales de trabajo social de los SSSS de base, son nombrados como profesionales de referencia (art. 60). Esto significa que aunque la resolución se corresponda al propio Instituto Foral de Bienestar Social, los/as trabajadores/as sociales de base tienen funciones como la de mantener las entrevistas y fijar las visitas domiciliarias (art. 61.2.b), en la instrucción del expediente determinará el o los servicios y/o prestaciones más idóneos (art. 63)...

- Tramitación de expedientes de acceso a centros de personas mayores, aunque al ser centros de titularidad foral su resolución corresponde al IFBS.
- Gestión de centros rurales de atención diurna y viviendas comunitarias, por ser de titularidad municipal. Esto es, tramitan, valoran y evalúan las necesidades de las personas solicitantes de acceso a dichos centros. Así mismo, también realizan un seguimiento continuado y valoración de la adecuación del servicio a las necesidades de las personas beneficiarias.
- Tarjetas de estacionamiento de vehículos para personas con discapacidad y/o dependencia
- Expedientes de violencia de género: la intervención, ayudas económicas, atención psicológica, orientación socio-jurídica... se realiza directamente desde el SSSS de base. Sin embargo, para hacer uso del servicio de centro de acogida inmediata a mujeres víctimas de violencia de género deberán desplazarse a la capital.
- Etc.

Los servicios más demandados, según cada trabajadora social, son los de ayuda a domicilio y el taller de autonomía personal en el caso de la Mancomunidad de Ocón, y en La Zona Este de Rioja Alavesa los relacionados con la discapacidad, seguido por dependencia.

Como hemos dicho antes, el medio rural está caracterizado por una población envejecida por lo que se puede deducir que este perfil de personas va a ser el recurrente de los servicios sociales. El perfil de las personas usuarias varía en función de los servicios más demandados. En el caso de la Mancomunidad el perfil más frecuente es de personas mayores y personas con grado de dependencia, en el caso de la Cuadrilla es de personas con discapacidad, seguido por personas con grado de dependencia. Destaca la zona básica alavesa, dado que no coincide con lo común en el medio rural, esto es, las personas mayores no tienen un papel tan importante. Esta peculiaridad se debe al perfil de sus habitantes debido a que, como bien se aprecia en los siguientes gráficos, a pesar de ser una zona rural, su población no se encuentra envejecida.

GRÁFICO POBLACIONAL: ZONA ESTE RIOJA ALAVESA 2023

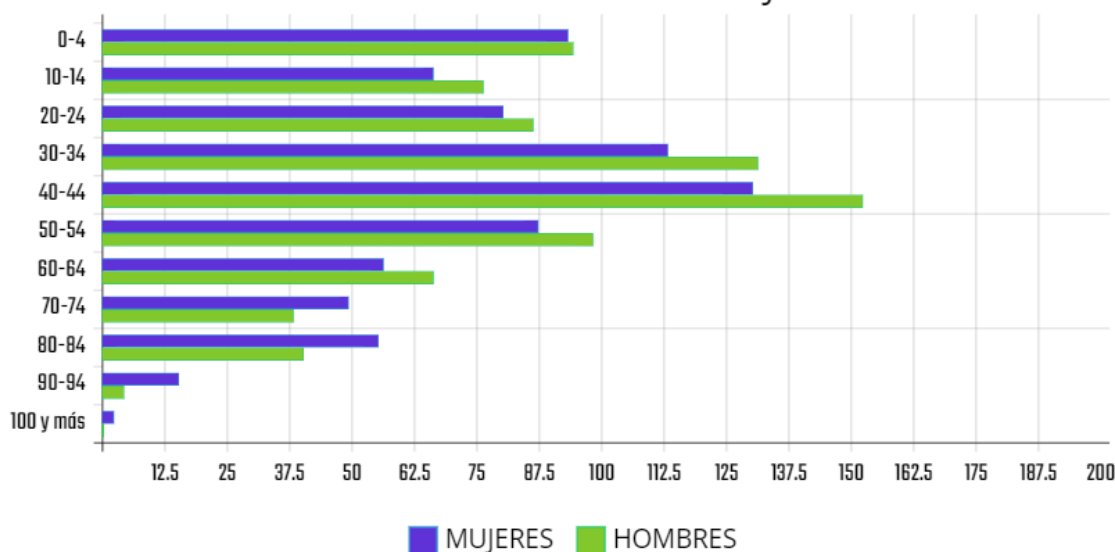
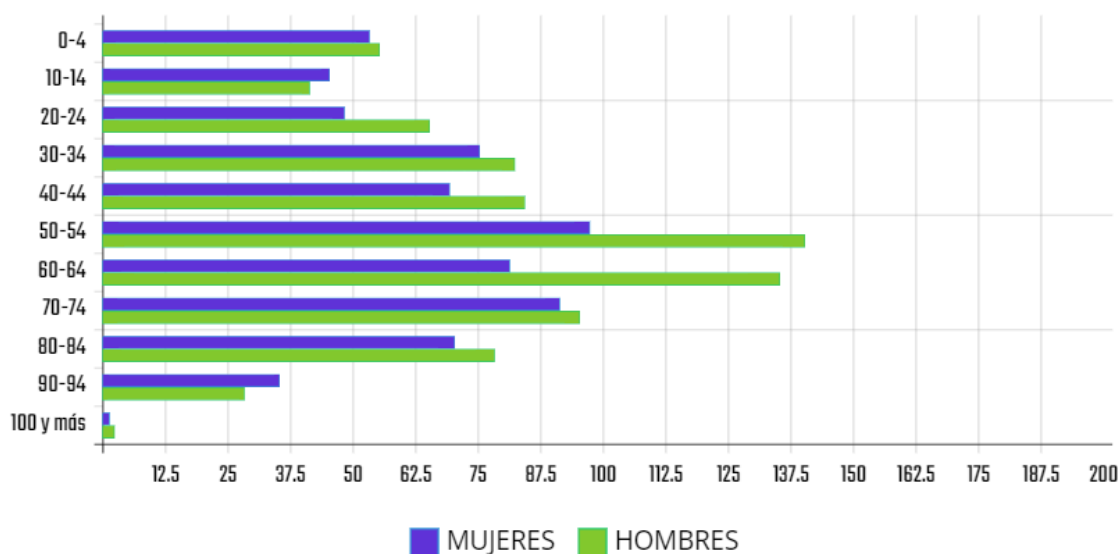


GRÁFICO POBLACIONAL: MANCOMUNIDAD DE OCÓN 2023



Fuente: Creación propia mediante los datos del Instituto Nacional de Estadística

En dichos gráficos también se puede apreciar una población masculinizada en la Mancomunidad de Ocón, sin embargo, la profesional de la zona no destaca que el perfil de los usuarios sea mayoritariamente masculino. Dentro de los 4 pueblos pertenecientes a la Zona Este de Rioja Alavesa merece especial atención Oion-Oyón, donde gran parte de su ciudadanía ronda los 30-40 años. Esta situación cambia en la Mancomunidad riojana, porque cuenta con una población mayoritariamente envejecida, en especial en el municipio de Ocón,

donde la media de edad son unos 60 años. Todos estos datos se reflejan en el perfil de las personas usuarias produciendo diferencias entre ambas zonas.

Merece especial atención que en ambas leyes autonómicas podemos encontrar regulados los derechos (art. 9 LSSPV y art. 8 LSSR) y deberes (art. 10 LSSPV y art. 10 LSSR) de las personas usuarias, así como su participación en el sistema de servicios sociales.

d. CENTROS

En el medio rural, aparte de los servicios sociales de base, también podemos encontrar algún servicio especializado. La mayoría de estos servicios son de titularidad foral, en el caso de Álava, o de titularidad autonómica, en el caso de La Rioja. En Álava, el artículo 22.1.7 de la LSSPV, respectivo al Catálogo de SSSS, establece que los servicios de atención diurna son servicios sociales de atención primaria. Por ello, es importante destacar que, por ejemplo, los centros rurales de atención diurna son de titularidad municipal en Álava. A su vez, la misma ley cataloga a los centros de día, centros de acogida nocturna y centros residenciales como servicios de atención secundaria, por lo tanto, de titularidad foral. Esto es una gran distinción respecto a los servicios sociales en La Rioja, debido a que en el Catálogo de la LSSR no se establece ningún centro en los SSSS de atención primaria, todos ellos son clasificados como servicios de atención secundaria.

Aunque en este caso estemos hablando mayoritariamente de servicios de segundo nivel, es importante comparar la situación de una zona rural con la otra, puesto a que de esta forma vamos a conocer la distancia y las posibilidades que tiene la ciudadanía para acceder a ellos, en definitiva, la cobertura. Aparte, es importante recordar el ya mencionado papel de las zonas básicas de la Cuadrilla en algunos servicios de atención secundaria.

En La Rioja, la Mancomunidad cuenta desde el año 2014 con un Taller de Autonomía Personal, esto es, un recurso para las personas mayores con problemas de salud físico-cognitivo o situaciones de soledad se les ayuda mediante terapia cognitiva, actividades de rehabilitación física, terapia con perros asistida, excursiones y actividades intergeneracionales, etc. No obstante, todos los centros especializados se encuentran en Logroño, en las capitales de la comarca o en los pueblos de gran tamaño. A continuación,

vamos a representar en una tabla las distancias y centros de servicios sociales más cercanos de cada municipio perteneciente a la Mancomunidad¹⁶:

	CENTROS DE PARTICIPACIÓN ACTIVA	CENTROS DE DÍA	RESIDENCIAS
ALCANADRE	24 km (Calahorra)	24 km (Calahorra)	24 km (Calahorra)
AUSEJO	19 km (Calahorra)	19 km (Calahorra)	19 km (Calahorra)
ARRUBAL	19 km (Logroño)	19 km (Logroño)	19 km (Logroño)
CORERA	23 km (Calahorra)	23 km (Calahorra)	23 km (Calahorra)
GALILEA	25 km (Calahorra)	25 km (Calahorra)	25 km (Calahorra)
OCÓN	29 km (Calahorra)	29 km (Calahorra)	29 km (Calahorra)

Como se puede apreciar en la tabla, cuanto más cercano sea el municipio a la capital y a las cabeceras de comarca existe mayor accesibilidad a los centros. En función con dicha cercanía, el pueblo con peor ratio de distancia es el de Ocón, que a su vez, es el pueblo con mayor población envejecida de toda la Mancomunidad. En resumen, existe una gran desigualdad de acceso a determinados servicios dependiendo de la zona de La Rioja en la que residas.

Por otro lado, la Zona Este de Rioja Alavesa cuenta con varios centros, la mayoría de ellos ubicados en la población más grande, Oion. Para comenzar podemos encontrar la residencia de ancianos de titularidad pública, en este caso, aunque se trata de un servicio especializado, la trabajadora social de base se encarga de parte del procedimiento de acceso a ella. Por otro lado, también podemos encontrar un centro de atención diurna, un centro ocupacional, centro especial de empleo, una residencia para personas con discapacidad intelectual y un piso supervisado. De forma añadida, los servicios de titularidad pública se complementan y coordinan con otras asociaciones y organizaciones privadas, como puede ser Cruz Roja. Caritas o la Asociación Gitana. La asociación Asafes también tiene importante valor, ya que interviene con programas en el mundo rural. Dentro de la Zona Este también podemos encontrar un centro rural de atención diurna en el municipio de Lanciego

¹⁶ Datos obtenidos del mapa cartográfico de indicadores de servicios públicos de La Rioja:
<https://indicadoresdeserviciospublicos.larioja.org/>

establecido en el reglamento municipal regulador del servicio del centro rural de atención diurna publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava a fecha de 7 de septiembre de 2022 y con número 102. Donde la trabajadora social tiene la funciones como tramitar, valorar y evaluar las necesidades de las personas solicitantes de acceso a dichos centros. Asimismo, realizan un seguimiento continuo y evalúan la adecuación del servicio a las necesidades de las personas beneficiarias. De la misma forma, en pueblos próximos como pueden ser Laguardia o Elvillar de Álava podemos encontrar otros centros como pueden ser una vivienda comunitaria o un centro rural de atención diurna, además de otra residencia de titularidad pública en Samaniego.

En conclusión, aunque en Álava la población esté más concentrada en la capital, tiene mayores oportunidades para acceder a centros de servicios sociales en el medio rural. En la Mancomunidad de Ocón es necesario el desplazamiento a otros municipios de mayor tamaño y más lejanos, esto origina que las personas usuarias carezcan de determinadas oportunidades en el medio rural.

6. OBSTÁCULOS Y MEJORAS DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL

En relación con las características y las funciones de los servicios sociales en el medio rural, aparecen unos ciertos obstáculos a nivel general y otros más específicos en las zonas básicas de la Mancomunidad de Ocón y de Rioja Este.

Por un lado, a nivel estatal los problemas consecuentes del funcionamiento administrativo, esto es, la carencia de recursos y de personal de la institución municipal que deriva una sobrecarga de trabajo de los profesionales del trabajo social. A pesar de toda la información disponible, hay un gran desconocimiento de los servicios sociales, lo que conlleva que las personas usuarias no hagan total provecho de ellos. Otro obstáculo muy importante es la carencia de ciertos servicios especializados, ya que desde el medio rural no es posible darle solución a todas las necesidades de la población y ello supone la necesidad de desplazamiento a grandes ciudades (Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1987).

A diferencia de las áreas urbanas, en el medio rural los servicios son itinerantes, esto significa que los/as trabajadores/as sociales, que comúnmente en el medio rural prestan servicios en más de una localidad, tienen que desplazarse continuamente junto con sus

materiales y documentos con el consiguiente riesgo, gasto de tiempo y costes. A esto se le añaden problemas de infraestructura, debido a que en las ciudades cada trabajador dispone de un espacio propio para trabajar; al contrario, es común que en el ámbito rural este espacio sea compartido por días u horas con otros profesionales.

Por otro lado, todos estos obstáculos se pueden ver reflejados tanto en la Mancomunidad de Ocón como en la Zona Este de Rioja Alavesa, pero sus trabajadoras sociales han querido recalcar unos obstáculos y mejoras añadidos.

La trabajadora social riojana destaca que “la falta de auxiliares de ayuda a domicilio en la Mancomunidad de Ocón y el vivir en medio rural hace complicado contar con personal, debido a que es necesario que tengan vehículo para sus desplazamientos”. Además, menciona que los servicios especializados estén situados en Logroño o cabeceras de comarca origina que las personas mayores se vayan a vivir a Logroño con sus hijos o que ingresen en residencias. Por ello como mejora, desde la Mancomunidad está valorando la puesta en marcha del Servicio de Comidas a domicilio para personas mayores, dependientes o con discapacidad, para completar el Servicio de ayuda a domicilio y permitir que las personas usuarias permanezcan en sus domicilios del medio rural lo máximo posible. De todas formas, cree que la creación de centro de día y una residencia para personas dependientes es fundamental.

Por otro lado, la trabajadora de la Zona Este de Rioja Alavesa ha sido más precisa y destaca varios obstáculos. El primero de ellos es que ciertos cambios en las dinámicas de coordinación, como la disminución de reuniones, hacen que haya empeorado la eficiencia del sistema. La trabajadora destaca que los programas informáticos son un avance en muchos aspectos, como puede ser comprobar los expedientes de las personas usuarias, pero también pueden llegar a ser un atraso, debido a que estos son complejos y poco prácticos en ocasiones. Respecto a la estructura organizativa en Rioja Alavesa se cree que es necesario el papel de un coordinador o un responsable específico para los servicios sociales, puesto que no hay ningún responsable de todo el equipo a nivel comarcal. El responsable se encuentra a unos 70 km (Vitoria-Gasteiz) aproximadamente de las localidades, lo que dificulta mucho el contacto directo y la cercanía. A nivel financiero, sin que esto afecte realmente al sistema o la prestación de servicios, la profesional cree que es necesario que se incluya en el convenio la financiación de la nueva incorporación del equipo, esto es de la trabajadora social para cuestiones de violencia de género y servicio de infancia y familia, ya que actualmente este puesto se encuentra totalmente financiado por la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa.

7. CONCLUSIONES

Este trabajo ha expuesto la situación del sistema público de los servicios sociales de base en el medio rural, revelando las diferencias entre las provincias de Álava y La Rioja. A través de este análisis se ha podido concluir lo siguiente:

I

En la LSSR se refleja una gran influencia de la LSSPV, debido a su posterior aprobación y similar contenido y estructura.

II

La propia estructura organizativa y competencial de Álava permite la mayor presencia de servicios especializados en el medio rural. Para ello, el papel de las Diputaciones Forales es fundamental, ya que, a diferencia de la Comunidad Autónoma riojana, es una estructura administrativa más cercana al medio rural, esto, dejando a un lado la dotación presupuestaria, lleva a que el número de servicios sociales ofrecidos en el medio rural alavés sea más amplio que en La Rioja.

III

En Álava hay más posibilidades de acceso al servicio, debido a que las zonas básicas, a diferencia de La Rioja, tienen funciones en el segundo nivel. Esta diferencia competencial es un aspecto favorecedor para los usuarios, ya que disminuye la necesidad de desplazarse, pero quizá es un inconveniente para las trabajadoras sociales, puesto que puede llevar a un riesgo de sobrecarga de trabajo. A dicho riesgo de sobrecarga de trabajo hay que añadirle que en Álava con la mitad de trabajadoras sociales y personal administrativo, tienen más competencias que en La Rioja.

IV

Aunque en La Rioja se haya tardado más tiempo en crear un Plan Estratégico que en el País Vasco, el mundo rural tiene mayor papel, esto puede prever que un futuro se produzca un desarrollo en dicho ámbito y que las disparidades relativas a la oferta de servicios se reduzcan.

V

La aproximación empírica que hemos realizado, arroja alguna información relevante como un posible exceso de burocracia, falta de coordinación con otras redes de atención primaria, desequilibrio territorial y escasa relación con las iniciativas comunitarias que dificultan la prestación de los servicios sociales de base en el medio rural.

VI

Para que toda la ciudadanía tenga igualdad de acceso a los servicios sociales independiente de donde vivan, es necesario enfocar las políticas sociales hacia el medio rural, no solo teniendo en cuenta la situación poblacional y las características socio-geográficas del medio urbano.

VII

Un aumento en la financiación de los servicios sociales ayudaría a disminuir las diferencias con los demás sistemas del Estado de Bienestar que ya cuentan con un sistema consolidado tradicionalmente.

VIII

El sistema debe mejorar su visibilidad de cara a la ciudadanía con el objetivo de evitar el desconocimiento general de la sociedad. Para ello es necesario fortalecer el acceso a la información sobre los recursos disponibles.

8. BIBLIOGRAFIA

Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (2022). Valoración del desarrollo de los Servicios Sociales por Comunidades Autónomas. *Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales (DEC)*, 2022.

Berasaluze Correa y Cantero Sevilla (2023). “El Sistema Vasco de Servicios Sociales/editores, Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe, Noemi Bergantiños Franco: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea”, 2023.

Bravo, S. A., Muñoz, D. C., & Dos Santos, M. C. L. (2019). *El sistema de servicios sociales en España*. Aranzadi.

Brezmes Nieto, M. (2009). Propuesta para la configuración de un modelo actualizado de Servicios Sociales Municipales. *Zamora: Federación Española de Municipios y Provincias*.

Caballería, M. V. (2002). *La acción social: (un estudio sobre la actualidad del estado social de derecho)*. Tirant lo Blanch.

Casado, D. (2002). *Reforma política de los servicios sociales*. CCS Editorial.

Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, (1987). Los servicios sociales en el medio rural. Siglo XXI de España Editores, S.A. Madrid. ISBN 9788432305870

Corchete Gonzalo, S. (1987). Educación ambiental en el medio rural.

Corujo, B. S. (2016). El forzado encaje competencial de la Ley de Dependencia diez años después: la STC 18/2016, de 4 de febrero. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*.

De la Red, N (coord.), Rueda, J.D., De la Rosa, P y Prieto, J.M. (1996). La intervención integral en municipios menores de 20.000 habitantes. Valladolid: Ministerio de Asuntos Sociales y Universidad de Valladolid

European Anti Poverty Network (2023). Informe 13., El estado de la pobreza. Red europea de lucha contra la pobreza y la exclusión social en el estado español.

Fantova, F. (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales: nuevos derechos, nuevas respuestas*. Universidad de Deusto.

Fernández, A. I. L. (2016). Definició Global del Treball Social a Melbourne (2014). *RTS: Revista de treball social*, (207), 143-154.

Gallardo-Cobos, R., & Sánchez-Zamora, P. (2022). Retos y oportunidades de la digitalización en el medio rural. *Mediterráneo económico*, (35), 401-416.

Gutiérrez Resa, A. (2001). «El Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales en España (once años del Plan Concertado)». *Revista española de investigaciones sociológicas* 93/01, pp. 89-130.

Instituto Foral de Bienestar Social. (2016). *Mapa de Servicios Sociales del Territorio Histórico de Álava, 2016-2019*. Vitoria-Gasteiz: Diputación Foral de Álava, 2016.

Jose Manuel Ramirez y Gustavo Garcia, (1990). Revista N. 19 de Servicios sociales y política social. Servicios sociales en el medio rural.

Las Heras, M. (2019). *Trabajo social y servicios sociales* (Vol. 9). Ediciones Paraninfo, SA.

Luque, J. M. (2009). Servicios sociales de atención primaria en España. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales*, (46), 141-148.

Ministerio de agricultura, pesca y alimentación, (2020). AgrInfo nº 31: Demografía de la población rural en España.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2022). Modernización de los servicios sociales en España: diseño de un nuevo marco estatal.

Pérez, J. L. M. (2009). Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (100), 295-328.

Pascual, M. J. R., & Arriero, M. J. J. (2022). Trabajo Social en el medio rural: desafíos para el futuro. *Servicios sociales y política social*, (127), 81-95.

Richmond, M.E. (1962). El caso social individual. Buenos Aires: Humanitas. .

Servicio de Planificación y Acción Social de La Rioja (2024). Mapas de población de servicios sociales comunitarios

https://bi.larioja.org/pentaho/MAPAS_AASS/mapas_web.html

Subirats (2008). “Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social”. Ed. Ministerio de Educación, Política Social y Deportes.

Tornos Más, J., & Galán Galán, A. (2007). La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio. *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 15.

Urrutia, R. G. (2005). Las agrupaciones municipales en la Comunidad Autónoma del País Vasco: mancomunidades y cuadrillas. *Lurralde: Investigación y espacio*, (28), 31-47.

Vilà, A. (2012). La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales (2006-2011): análisis comparativo. *AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*.

Zalakain Hernández (2023). “El Sistema Vasco de Servicios Sociales/editores, Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe, Noemi Bergantiños Franco: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea”, 2023.

IV Congreso Nacional de Despoblación y Reto Demográfico, (2023). Federación Española de Municipios y Provincias

https://www.youtube.com/playlist?list=PLp9WNfIV_7hBjvdyGBmIxOVdwXEPJdky6