

Análisis del discurso ético en las políticas sociales en España: leyes autonómicas de servicios sociales

Inmaculada Asensio Fernández

Trabajadora Social de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía

Resumen

Con el objetivo de averiguar el contenido ético presente en la legislación marco en materia de servicios sociales en España, se ha realizado una investigación comparativa sobre las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales en vigor en cada comunidad autónoma, exceptuando las ciudades de Ceuta y Melilla, dado que no cuentan con ninguna norma propia con rango de ley sobre servicios sociales. Para este análisis, se ha utilizado como herramienta metodológica el Análisis Crítico del Discurso, desde el enfoque intelectual de la ética aplicada a la intervención social. Se ha constatado la escasa presencia de referencias éticas en la mayor parte los textos legales que han formado parte del campo de estudio, y, por tanto, se considera necesario que los colectivos organizados de profesionales del trabajo social evidencien tales deficiencias, para promover la actualización de gran parte de estos textos, así como para reivindicar la puesta en marcha de Comités de Ética de la Intervención Social en todas las comunidades y ciudades autónomas de España.

Palabras claves

Ética, ética de la intervención social, *biosocioética*, trabajo social, servicios sociales.

Abstract

In order to find out the ethical content present in the framework legislation on social services in Spain, it has conducted comparative research on the different regional social services laws currently in force in each región, except the cities of Ceuta and Melilla, because they do not have any own standard range of law on social services. For this analysis, it has been used as a methodological tool in Critical Discourse Analysis from the intellectual approach of applied ethics to social intervention. It has been noted the scarcity of ethical references in most legal texts that have been part of the field of study, and therefore, it is necessary that collective organized social work professionals evidencing such deficiencies, to promote update much of these texts, as well as to demand the implementation of Ethics Committees Social Intervention in all autonomous communities of Spain.

Keywords

Ethics, social intervention ethics, *socialbioethics*, social work, social services.

1. INTRODUCCIÓN

Las personas que acuden a los servicios sociales lo hacen movidas por la inquietud o necesidad de buscar respuesta a problemas que no saben cómo solucionar; ante tal situación, se acercan a los profesionales de referencia, los trabajadores sociales, para llevar a cabo peticiones concretas sobre cuestiones íntimas o delicadas de su vida personal, familiar y social. A estos profesionales habrá de confiar, en ocasiones, problemas inconfesables en otras instancias o círculos sociales que frecuenta (laboral, amistoso, etc.), por el enorme peso que estas dificultades tienen en su vida, por motivos de imagen o vergüenza, o por la idea de sentirse víctimas de toda una serie de desgracias que no han elegido y de las que no saben cómo escapar, entre otras. El tratamiento de estas peticiones, no sólo conlleva proporcionar una adecuada respuesta, sino que comporta la demanda implícita de salvaguardar ciertos detalles que pueden, bien embellecer el trabajo, o más bien envilecerlo, en el sentido de hacerlo aún más perjudicial para el sujeto por no encontrar respetadas una serie de premisas básicas relacionadas con el respeto a la intimidad y la confidencialidad, concretado en el respeto a la dignidad. En estos aspectos hay que ser especialmente cuidadosos, sobre todo en aquellos casos en los que intervienen varios profesionales, dado que serán mayores los riesgos de que la actuación no sea uniforme y que los detalles de la historia personal no sean escrupulosamente tratados. Se debe tener siempre en cuenta que “la vida humana es un proyecto que tendrá que ser rehecho constantemente, ya que el modelo de hombre y de mundo que tenemos tiene que ir retocándose a menudo, de acuerdo con los logros y avances de las ciencias humanas” (Camps, 1991: 5). Y dado que tiene que ser rehecho constantemente, cuanto más se cuiden estos detalles, más legítimas y menos frágiles se sentirán las personas que demandan ayuda en diferentes momentos de su ciclo vital, y más fácil será orientar la toma de decisiones en momentos clave del proceso de ayuda.

Los profesionales de lo social se encuentran permanentemente abocados a tomar decisiones comprometidas, e incluso a veces poco satisfactorias, respecto a asuntos relacionados con la vida privada de las personas; son decisiones que no tienen una única alternativa de respuesta y que, además, implican a diferentes agentes involucrados: la persona objeto de intervención, su familia, las diferentes administraciones con competencias directas en la gestión de la resolución del caso, el entorno, etc. En estos casos, la decisión implica que ninguna de las respuestas disponibles sea absolutamente acertada para solucionar el problema, y esto dificulta que los equipos se pongan de acuerdo sobre la mejor manera de actuar. La nota más característica de este tipo de situaciones dilemáticas es que suele haber diferentes valores o principios enfrentados, siendo el más frecuente en lo social “el que se produce entre la obligación de servir de la forma más competente posible al bienestar del cliente y la obligación de respetar su autonomía” (Salcedo, 2001: 13).

Como hemos visto, la beneficencia y la autonomía son principios éticos tradicionalmente enfrentados; sin embargo, en el complejo entramado de las prácticas sociales, hay otros muchos principios que deberían inspirar los fundamentos de un trabajo bien dirigido hacia las personas que se reciben en servicios sociales. Los principios suponen la arquitectura básica sobre la que se construyen los servicios públicos y las instituciones, y su cumplimiento asegura el buen funcionamiento de la sociedad humana como conjunto. Su primera función es identificar y dar respuesta a situaciones problemáticas que se están produciendo en cualquier aspecto de la vida comunitaria y de la interacción entre las personas, y a su vez sirven de *termómetro* para medir hasta qué punto determinada actuación cumple unos

estándares o no los cumple, o para realizar un juicio de valor sobre lo que sería correcto y recomendable y lo que no. Dada la importancia que en materia ética tienen estos principios inspiradores, a continuación se va a exponer una tabla de elaboración propia que aglutina los principales de ellos, recogidos en: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), los principios inspiradores de la profesión de servicio social recogidos por la Organización de las Naciones Unidas en el tercer Informe Internacional para la Formación en Servicio Social (1958); el Código de Ética de la FITS – Federación Mundial de Trabajo Social (2004), el Código de Ética de la NASW - Asociación Americana de Trabajo Social (2008), el Código de Ética de la CASW - Asociación Canadiense de Trabajo Social (2005) y el Código de Ética del CGTS – Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en España (2012):

TABLA N° 1: Principios inspiradores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas para la formación en servicio social y de diferentes códigos éticos de asociaciones internacionales de trabajo social (EE.UU., Europa, Canadá, España)

PRINCIPIOS ÉTICOS	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 1948	INFORME 3ER ESTUDIO INTERNACIONAL SOBRE FORMACIÓN PARA EL SERVICIO SOCIAL (NACIONES UNIDAS) 1958	FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL (FITS) 2004	CANADIAN ASSOCIATION OF SOCIAL WORK – CASW 2005	NACIONAL ASSOCIATION OF SOCIAL WORK – NASW (EE. UU) 2008	CONSEJO GENERAL DE TRABAJO SOCIAL CÓDIGO DEONTOLÓGICO DEL TRABAJO SOCIAL 2012
Libertad						
Justicia						
Paz						
Dignidad						
Igualdad o Derechos Iguales						
Respeto de las diferencias entre individuos, grupos o comunidades						
Fomento del propio esfuerzo para desarrollar la confianza en uno mismo						
Promover oportunidades para una vida más satisfactoria						
Brindar la posibilidad de hacer el mejor uso del medio y las propias aptitudes						
Respetar la confidencialidad						
Ayudar a los clientes a alcanzar un grado mayor de libertad y autoconfianza (no manejarlos para que se adapten al sistema)						
Promover el mayor bien para el individuo y los mejores intereses a la sociedad						

Derecho a la Autodeterminación de las personas						
Autonomía						
Promover el derecho a la participación						
Tratar a cada persona como un todo (integralidad)						
Identificar y desarrollar las fortalezas de las personas						
Desafiar la discriminación negativa						
Reconocer la diversidad						
Distribuir equitativamente los recursos						
Oposición a las políticas y acciones injustas						
Solidaridad						
Servicio a la humanidad						
Integridad						
Competencia en la práctica profesional						
Importancia de las relaciones humanas						
Respeto activo a la persona, al grupo, o a la comunidad						
Aceptación de la persona						
Superación de categorizaciones (esquemas prefijados)						
Ausencia de juicios de valor sobre la persona						
Individualización en la intervención profesional						
Personalización y reconocimiento del valor del destinatario como sujeto activo en el proceso de intervención con la intencionalidad de derechos y deberes						
Promoción integral de la persona						
Reconocimiento de derechos humanos y sociales						
Responsabilidad y corresponsabilidad						
Coherencia profesional						
Colaboración profesional						

Fuente: elaboración propia

Examinando el cuadro de principios inspiradores, comprobamos que los que han sido enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos son compartidos de manera mayoritaria por el resto de códigos de ética de la profesión de trabajo social, y en diferentes partes del mundo. Se observa, además, una evolución de los principios éticos básicos vinculados a la profesión a lo largo de la historia, partiendo de valores con un contenido más ideológico: dignidad, paz, justicia... pasando a valores más centrados en la persona, en respetarla, potenciarla, apoyarla, causarle *un bien*. Más conforme se va avanzando en el tiempo, encontramos que en la actualidad los principios se centran en la interacción profesional y en el desarrollo de determinadas competencias profesionales que garanticen una atención de calidad, contando con recursos, procurando una atención integral, coherente, que ponga en valor a la persona en todo momento. Se puede deducir que esto es así porque los servicios sociales también se han ido consolidando a lo largo del tiempo y se ha ido progresando en la manera de concebir a las personas necesitadas de ayuda, de modo que ya no tienen la consideración de sujetos carentes y pasivos, sino que se las reconoce como personas con derechos (en muchos casos subjetivos) y que merecen una atención social con unas condiciones mínimas de calidad.

2. REFERENCIAS ÉTICAS EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO BÁSICO EN SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

2.1. Consideraciones generales

A menudo escuchamos decir que España goza de una democracia relativamente joven, con una trayectoria de algo menos de cuarenta años. Este sistema democrático ha traído aparejado el desarrollo y la modernización de las estructuras públicas y sociales, lo cual ha contribuido en la creación, desarrollo y consolidación del sistema público de servicios sociales que hoy conocemos. Nuestra Constitución de 1978 es un texto comprometido con las cuestiones sociales que reconoce la necesidad de prestar atención a la protección de determinados colectivos, a los que nombra textualmente como disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, tercera edad, y familia e hijos; de igual modo señala que entre las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas, está la de la asistencia social (Aleman, 1993). Como se aprecia, la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de asistencia social (art. 148.1.20), de manera que cada una de estas Comunidades se ocupó de recoger en sus respectivos Estatutos de Autonomía dicha competencia exclusiva, empleando el término de servicios sociales en lugar de asistencia social. Siguiendo a Vilá (2009): “Los primeros Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas se aprobaron durante el periodo 1979-1983, algunos de los cuales experimentaron modificaciones posteriores que afectaron principalmente a los aspectos competenciales”. Posteriormente, cada una de las comunidades fue aprobando y promulgando su propia ley de servicios sociales. A las primeras se les suele denominar leyes de primera generación, aunque hay comunidades cuya Ley ha sufrido dos e incluso tres modificaciones, tal como se observa en la siguiente tabla:

TABLA 2: Cómputo de todas las Leyes autonómicas de Servicios Sociales que ha habido en España, ordenadas según cronología (1982-2016)

CC. AA	1as Leyes	2 as Leyes	3 as Leyes
CANARIAS	1987		
ANDALUCÍA	1988		
VALENCIA	1989	1997	
MURCIA	1985	2003	
ASTURIAS	1987	2003	
MADRID	1984	2003	
NAVARRA	1983	2006	
CATALUÑA	1985	2007	
CANTABRIA	1982	1996	2007
GALICIA	1987	1993	2008
PAIS VASCO	1996	2008	
ARAGÓN	1987	2009	
ISLAS BALEARES	1987	2009	
LA RIOJA	1990	2002	2009
CASTILLA Y LEÓN	1988	2010	
CASTILLA LA MACHA	1986	2010	
EXTREMADURA	1987	2015	

Fuente: elaboración propia

Todas las comunidades autónomas guardan diferencias y similitudes en el desarrollo del texto normativo de referencia, sobre todo entre los textos legales elaborados en plena época de estreno de la democracia y aquellos otros que han sido revisados y ajustados a las nuevas realidades sociales que imperan en las diferentes regiones de España. Además, con el paso de los años todas estas leyes se han visto ampliamente desarrolladas, completadas y concretadas en bastantes de sus aspectos, gracias a la aprobación de una vasta normativa autonómica complementaria que ha venido a perfilar aquellos aspectos que no se habían contemplado en las mismas (Arias et al., 2004). De este modo, comprobamos que hoy día se han consolidado ciertos derechos y se han ampliado coberturas, aunque no en todas las comunidades autónomas existe correlación entre su discurso legal básico en materia de servicios sociales y esta consolidación de derechos y la amplitud de algunas coberturas.

2.2. Estudios comparativos de las leyes autonómicas de servicios sociales y su implicación sobre la ética

Se han localizado algunos estudios comparativos de las leyes autonómicas de servicios sociales en España, aunque ninguno de ellos centra el foco de atención en el análisis crítico del discurso, así como tampoco en la dimensión ética de tales servicios. Sin embargo, recogen las diferencias y las similitudes entre unas y otras respecto a los principios inspiradores

que sustentan tales textos legales. En este sentido, en el año 1993 Alemán Bracho señaló que en ese momento los principios inspiradores de los servicios sociales eran: universalidad, igualdad, solidaridad, prevención, responsabilidad pública, descentralización, normalización e integración, participación, planificación y coordinación y globalidad (1993).

Más adelante, en el año 2004, se publicó un artículo sobre la definición de los servicios sociales en las leyes de primera y segunda generación en España; en él, se hace alusión a los principios inspiradores que han de regir el funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales, señalando que son similares entre unas leyes y otras. Añade que el único que aparece citado en todas ellas es el de participación, pero a su vez agrega que hay principios lo suficientemente frecuentes en los textos legales como para presumir que se han de tomar en consideración igualmente en las leyes de primera generación (las de los años ochenta); estos principios son descentralización, responsabilidad pública, planificación, prevención, solidaridad, coordinación, globalidad, integración, universalidad e igualdad. Y continúan destacando los autores que sería interesante investigar los factores que pueden determinar que principios tan importantes como redistribución y libertad sólo se mencionan en una o dos leyes (Arias et al., 2004).

Encontramos posteriormente el análisis comparado de las diez leyes autonómicas de servicios sociales promulgadas durante el periodo 2006-2011, llevado a cabo por Vilá (2012), con el fin de detectar los principales cambios en relación con la normativa anterior, considerando que el desarrollo del estado de bienestar era mayor y, por tanto, las estructuras de servicios sociales ya estaban consolidadas a partir de ese año 2006. Respecto al tema de la ética, tan sólo se detiene en las diferencias que pudieran existir entre los principios inspiradores, y afirma que “no se observan discordancias importantes entre los principios que establecen las distintas leyes; muchos son mera reproducción de los incluidos en las leyes anteriores, algunos otros son novedosos” (Vilá, 2012: 143). Así mismo, destaca, entre los principios básicos más significativos, los siguientes: universalidad, igualdad “(este principio aparece en todas las leyes aunque no se disponen dispositivos operativos para hacerla efectiva, con algunas excepciones como Navarra, que establece que se garantizarán unas prestaciones mínimas homogéneas para todo el territorio)”, equidad, prevención, normalización e integración. Y añade: responsabilidad pública en la determinación de las políticas, atención centrada en la persona, gestión mixta (público-privada) y los principios organizativos de planificación, coordinación y cooperación, y de eficiencia y eficacia, así como proximidad, subsidiariedad y descentralización (Vila, 2012: 148).

Además de lo anterior, merece especial atención por su interés en la materia que nos ocupa, que la Universidad Pública de Navarra, a través de su grupo de investigación EFI-MEC (Ética, Filosofía y Metodología de la ciencia) llevó a cabo un proyecto de investigación I+D+i denominado Proyecto de investigación Dilemas éticos en la intervención social: La perspectiva de los trabajadores sociales en España [FFI2008-05546]. Los resultados de este estudio son relevantes para ejemplificar las cuestiones éticas que pudieran estar sin resolver en nuestro sistema público, por ser este un importante sector de desempeño de estos profesionales. En este sentido, conviene observar de cerca los resultados de esta investigación, dado que en una primera aproximación confirmaron su hipótesis inicial, referida a que los trabajadores sociales han de enfrentarse, en su trabajo diario, a una gran cantidad y variedad de dilemas éticos. A continuación se exponen los más frecuentes (Ballesteros, Uriz y Viscarret, 2012: 880-883):

Dilema nº 1: El deber de informar a terceras personas

Dilema nº 2: La autonomía de los usuarios o usuarias

Dilema nº 3: La incompetencia de otro trabajador o trabajadora social u otro profesional

Dilema nº 4: La confidencialidad

Dilema nº 5: La duración del tiempo de la intervención

Dilema nº 6: La distribución de recursos disponibles

Dilema nº 7: Decir la verdad, no toda la verdad o mentir

Dilema nº 8: La realización de informes sobre usuarios

Dilema nº 9: Los asuntos de contraprestaciones económicas o materiales

Dilema nº 10: La revelación de datos de la historia social

Dilema nº 11: El consentimiento informado

Junto con estos dilemas, y muy relacionados con lo anterior, detectaron otros dilemas menos frecuentes que tienen que ver con: las relaciones personales con los usuarios, los abusos de poder, la entrega de números de teléfono o direcciones, los conflictos de intereses, la asistencia a juicios, la responsabilidad por actuaciones que han perjudicado a un colega y la información a los medios de comunicación (Ballesteros, Uriz, Vicarret, 2012).

Como se observa, hay autores que han abordado el análisis comparativo entre las leyes autonómicas de servicios sociales, pero ninguno con la ayuda de la herramienta del análisis crítico del discurso, y mucho menos desde el enfoque de la ética profesional.

3. FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

3.1. Cuestiones generales

Las profesiones que ejercen su labor en los servicios sociales de atención directa tienen un fuerte contenido ideológico, que se ve respaldado por el discurso recogido en diferentes documentos y declaraciones internacionales, como la citada Declaración Universal de los Derechos Humanos. Antonia Olmos afirma que “el discurso juega un papel fundamental en la construcción social de la realidad”, y añade que “uno de los objetivos del análisis crítico del discurso como enfoque metodológico es desvelar las ideologías y/o intenciones del comunicador existentes detrás de los textos y el habla” (2012: 745). En este sentido, podríamos indicar que el discurso legal en materia de servicios sociales, en tanto praxis social, cobra una importancia fundamental relacionada con los lineamientos a partir de los cuales se ejecutan las políticas sociales en España. No en vano hay autores que afirman que “el discurso tiene una relación directa no sólo con el decir sino también con el hacer, como los estudios de Pragmática han venido defendiendo y demostrando desde hace décadas ya” (Requena y Bañón, 2016: 328).

3.2. El análisis crítico del discurso

La ética del discurso, desarrollada en España por Adela Cortina, por ejemplo, encaja muy bien en el perfil específico del Análisis crítico del discurso, así como en algunas de las propuestas lideradas por Teun A. van Dijk (1996, 1998), que se diferencia del tradicional análisis del discurso en que trata de desentrañar las relaciones que existen entre la ideología

y el discurso, para lo cual pone la mirada en tres conceptos íntimamente relacionados y que son fundamentales para entender su línea de pensamiento: Cognición, Sociedad y Discurso. Las ideologías se sustentan en creencias (Cognición); y estas ideologías tienen un indudable carácter social, asociadas además con intereses, conflictos y luchas de grupo; así como pueden involucrar colectividades sociales, clases y otros grupos, instituciones, organizaciones, etc. (Sociedad); y además estas ideologías se valen del uso del lenguaje o del discurso para expresarse y reproducirse en la sociedad (Discurso). De este modo, la mejor manera de comprobar cómo se crean, cambian y evolucionan esas ideologías es prestando atención a las manifestaciones discursivas que de ellas emanan (1998).

El presente trabajo, al centrarse en la dimensión ética de los servicios sociales, va a poner su mirada especialmente en los principios o valores inspiradores de tales servicios sociales, en tanto base moral de los diferentes textos legales de referencia, así como en una serie de conceptos relacionados con la materia ética, para valorar su grado de presencia en los textos. Ahora bien, para acercarnos a la metodología de análisis crítico del discurso de las leyes autonómicas de servicios sociales, se pueden contemplar tres niveles de representación, que se concretan en tres tipos de estructura:

1. Nivel superestructural, que puede caracterizarse como la forma global de un discurso que define su ordenación y las relaciones entre los respectivos fragmentos y que se describe en términos de categorías y de reglas de formación.
2. Nivel macroestructural, que organiza únicamente el contenido global del discurso expresado en secuencias (temas y argumentos globales) esenciales en cualquier modelo cognoscitivo, puesto que solo si somos capaces de construir una macroestructura para un discurso, podemos decir que ese discurso es coherente.
3. Nivel microestructural, que denota la estructura local de un discurso, esto es, la estructura de enunciados y las relaciones de conexión y coherencia entre ellos (van Dijk, 1996).

Dado el extenso corpus seleccionado, se considera que lo más adecuado para realizar una primera aproximación dentro del análisis microestructural, sería utilizar un criterio semántico, de modo que se van a analizar una serie de conceptos básicos relacionados con la ética, más concretamente las palabras ética, moral, deontología, y confidencialidad, para analizar las variaciones que existen entre las diferentes comunidades autónomas.

3.3. Los principios básicos de la bioética

La ética vinculada a los procesos de trabajo en servicios sociales se alimenta de diferentes fuentes, entre las cuales una de las más relevantes es la bioética, que ha mostrado su importancia en la protección de los derechos humanos y en la integración de los principios y valores morales para la toma de decisiones clínicas y asistenciales, dada su trayectoria en este tipo de contextos desde mediados del siglo XX. En bioética hay una serie de documentos de referencia que recogen los principales valores éticos en la práctica clínica con seres humanos y en la práctica de la investigación; entre ellos, destacamos las aportaciones de los autores Beauchamp y Childress (2001) que, con el objetivo de dar respuesta a las complicaciones que se derivan del desarrollo y aplicación de la ciencia médica, recogieron lo que para ellos son los cuatro principios de la ética biomédica, a fin de garantizar una atención adecuada al paciente; que se concretan en:

- Autonomía: Toda persona tiene derecho a actuar intencionadamente, esto es, con conocimiento y sin influencias externas.
- Beneficencia: Entendido como la obligación moral de actuar en beneficio de otros. A ese respecto cabe señalar que hay autores como Damián Salcedo que en lugar de beneficencia se refieren al término Bienestar (Salcedo, 2001).
- No maleficencia: Entendido como no hacer daño intencionadamente.
- Justicia: Todas las personas gozan de los mismos derechos y por tanto han de ser tratadas con igualdad, así como tienen derecho a una distribución equitativa de los derechos y responsabilidades o cargas en la sociedad.

Estos principios están íntimamente relacionados con la toma de decisiones éticas pues, se ha constatado, que para la resolución de dilemas y conflictos éticos, los diferentes comités de ética de la intervención social que hay en España. También toman como referencia (dentro de su metodología deliberativa) estos principios descritos, considerando sus niveles y su grado de implicación en la situación planteada, sin perjuicio de que se puedan aplicar otros métodos de análisis, según el caso (Díaz, 2014).

Según lo expuesto, se considera interesante incorporar a este análisis microestructural esos cuatro principios básicos de la bioética, para realizar una primera aproximación sobre su presencia en una pequeña muestra seleccionada dentro de estos diecisiete textos legales. De este modo se analizarán los discursos legales de Canarias (1987), por tener el texto más antiguo; Andalucía (1988), por ser la comunidad autónoma de referencia del Colegio Profesional que plantea esta convocatoria; Navarra (2006), por ser una de las cinco comunidades autónomas que cuentan con comité de ética de la intervención social; y, para finalizar, Extremadura (2015), por ser la comunidad autónoma con el texto legal más reciente.

4. MUESTRA SELECCIONADA Y OBJETIVOS

4.1. Obtención del corpus

Para llevar a cabo este trabajo de investigación y tratar de reconstruir el modelo ético preponderante en el complejo entramado del sistema público de servicios sociales español contamos con un corpus compuesto por diecisiete textos legales cuya extensión varía mucho de unas comunidades a otras, y que suponen un total de seiscientos veintisiete páginas. Ceuta y Melilla son dos ciudades autónomas que, aunque tienen competencia en prestación de servicios sociales, no la han desarrollado a nivel legislativo a través de una norma con rango de ley, por tanto estas dos ciudades autónomas no están representadas en el corpus empleado para este estudio. En la siguiente tabla se expone la denominación de la ley de servicios sociales por cada comunidad autónoma, así como el número de páginas con la que cuenta, sumando todas en total, como hemos dicho, seiscientos veintisiete.

TABLA 3: Total de textos legales de servicios sociales en España en vigor, con el correspondiente número de páginas para el análisis.

Comunidad Autónoma	Denominación de la Ley	Núm. de páginas
Canarias	Ley 9/1987, de 28 Abril, de servicios sociales	14
Andalucía	Ley 2/1988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía	6
Valencia	Ley 5/1997, de 25 de Junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana	28
Murcia	Ley 3/2003, de 10 de Abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.	12
Asturias	Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de Febrero, de Servicios Sociales.	23
Madrid	Ley 11/2003, de 27 de Marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.	39
Navarra	Ley foral 15/2006, de 14 de Diciembre, de Servicios Sociales.	40
Cataluña	Ley 12/2007 de 11 de Octubre, de Servicios Sociales de Cataluña.	26
Cantabria	Ley 2/2007, de 27 de Marzo, de derechos y servicios sociales.	54
País Vasco	Ley 12/2008, de 5 de Diciembre, de Servicios Sociales.	62
Cantabria	Ley 2/2007, de 27 de Marzo, de derechos y servicios sociales.	54
Galicia	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.	41
Aragón	Ley 5/2009, de 30 de Junio, de Servicios Sociales de Aragón.	48
Islas Baleares	Ley 4/2009, de 11 de Junio, de servicios sociales de las Illes Balears.	63
La Rioja	Ley 7/2009, de 22 de Diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja.	45
Castilla y León	Ley 16/2010, de 20 de Diciembre, de servicios sociales de Castilla y León.	48
Castilla-La Mancha	Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha.	39
Extremadura	Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.	39

Fuente: elaboración propia

4.2. Objetivos y límites de este trabajo

1. Conocer de qué manera se aborda la dimensión ética aplicada a los servicios sociales en las leyes de servicios sociales que actualmente están en vigor en España.
2. Comprobar las diferencias que hay en el abordaje ético en las diferentes comunidades autónomas, especialmente las que más han desarrollado este tema.

5. ANÁLISIS DE LOS TEXTOS LEGALES

Para dar cumplimiento a los objetivos de esta investigación se va a realizar un análisis fundamentalmente de tipo cualitativo, contemplando los tres niveles de estructura del discurso señalados en el apartado de metodología: superestructura, macroestructura y microestructura.

5.1. Nivel superestructural

La superestructura del texto corresponde a aquellos aspectos globales del discurso, que aunque no forman parte de él, inciden directamente en el mismo, definiendo su ordenación y las relaciones entre sus respectivos fragmentos.

Los textos objeto de análisis se ubican en el género legislativo o el de los textos legales, cuya forma discursiva es de tipología expositiva. El registro empleado es de tipo formal, técnico- distante, alejado de todo coloquialismo, y empleando en su articulado citas de Declaraciones, Leyes, Reglamentos, y jurisprudencias varias como parte integrante de sí mismo. Además, presentan unas características muy concretas que los hacen fácilmente reconocibles en cualquier contexto por el léxico que utilizan, resultando en ocasiones retórico o incluso arcaizante por conservar palabras ya desaparecidas de la lengua común; también por hacer uso de latinismos o utilizar un lenguaje ambiguo, a través del empleo de metáforas, sinonimias o circunloquios... en lugar de comunicar con un lenguaje más claro y directo, propio de otros géneros textuales (González- Serna, 2010).

La jurisdicción regula numerosas esferas de la vida política, social y económica (entre otras) dentro de la vida comunitaria (Montoro, 1984), pero independientemente de los aspectos que regulen, son fácilmente reconocibles por la estructura en la que se expresan, que suele ser prácticamente la misma en función de la finalidad del texto jurídico de que se trate (una ley, un recurso de alzada, una resolución administrativa, una sentencia, etc.). A pesar de ser una ley que se dirige con carácter general a la ciudadanía, se requiere de cierto conocimiento de un lenguaje técnico concreto para interpretar su mensaje claramente. Borja (2007: 7) recoge las cuatro competencias básicas que se requieren para comprender el lenguaje jurídico:

“además de dominar el lenguaje general, necesita (1) comprender el código de comunicación de los especialistas; (2) familiarizarse con los recursos retóricos y los contenidos de los géneros de especialidad; (3) conocer los distintos contextos en los que se produce la comunicación especializada; y (4) ser capaces de manipular los géneros especializados para responder a situaciones nuevas e inesperadas”.

Por todos estos elementos, podemos afirmar que el género jurídico se enmarca en un modelo textual un tanto rígido, heredado culturalmente y que requiere de una formación académica específica para su correcta formulación.

5.2. Nivel macroestructural

En este nivel, tal como señalamos con anterioridad, nos vamos a centrar en los aspectos relacionados con la organización del contenido global de los textos, en la estructura

que presentan y el orden secuencial que suelen seguir, pues en el caso que nos ocupa, al tratarse de leyes, cabe señalar que “no existe regulación normativa respecto a cómo debe estructurarse, pero es importante que las leyes se dividan siempre de la misma forma, de esta manera se facilita el trabajo tanto del intérprete como del propio legislador” (Galiana, 2001: 261). Se observa sin embargo que, con carácter general, las leyes suelen seguir la estructura que contempla la ley fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Española, que es la que contiene la estructura básica de la organización del Estado. La Constitución está dividida en un apartado inicial de Preámbulo (o exposición de motivos), un Título Preliminar, diez Títulos más y una serie de Disposiciones. A su vez, los títulos pueden estructurarse en Capítulos, éstos en Secciones, y además en artículos.

5.2.1. Secuencia expositiva

A esta secuencia también la podríamos denominar de inicio, y se compone de la denominación de la Ley, del sumario de misma, es decir, el número, la fecha de la disposición y el resumen del contenido. Además incluye un primer apartado de preámbulo o de exposición de los motivos que hacen necesario que se dicte la disposición, haciendo referencia a los antecedentes de la ley, a los fundamentos legales que le sirven de apoyo, a sus objetivos y a las competencias en el ejercicio de las que se dicta. También suele contener esta secuencia de inicio los principios inspiradores de las leyes.

Con el objetivo de realizar un primer acercamiento en términos exploratorios a los principios inspiradores que se contienen en las diferentes leyes de servicios sociales analizadas, se considera interesante recurrir a un mapeo de palabras que nos permita visualizar claramente cuáles de estos principios son más representativos en el conjunto de los textos estudiados, y cuáles tienen menos presencia en los mismos, y para ello vamos a ayudarnos de herramientas actuales (software y plataformas on-line) para el examen lexicométrico de los discursos, dado que con la ayuda de estas herramientas se puede ver claramente cuáles de estos principios tienen una mayor representación en los textos, pues aparecen con un tamaño mayor. El objetivo es establecer un marco teórico para consolidar una posible vía de análisis, tal como proponen Martinelli, Ledesma y Valobra (2014). Señalado esto, a continuación se presenta una visualización que contiene las palabras más representativas respecto a la parte del discurso referida a los principios inspiradores de las leyes:

Visualización 1: Principios inspiradores de las diecisiete leyes autonómicas de servicios sociales en España (1987-2016).



Fuente: elaboración propia sobre propuesta original de Martinelli, Ledesma y Valobra (2014).

A priori, parece ser que los principios que tienen mayor relevancia en los textos de las diferentes comunidades autónomas son la participación, la universalidad, la igualdad, la atención integral, el servicio público y la calidad, entre otras. Sin embargo también observamos que, tal y como apuntaba Vilá (2009: 134), en todas estas relaciones de principios “se mezclan principios propiamente dichos con meras técnicas organizativas o de intervención”, y para este análisis conviene diferenciar unos de otros, pues, mientras unos tienen una base filosófica o ética de intervención, los otros se basan en formas de gestión administrativa y de servicios, tal cual se expone de manera pormenorizada en las siguientes tablas:

TABLA N° 4: Principios inspiradores de las diferentes leyes de servicios sociales actualmente vigentes en España a fecha de 18 de Agosto de 2016)

PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LAS LEYES	Canarias	Andalucía	Valencia	Murcia	Asturias	Madrid	Navarra	Cataluña	Galicia	País Vasco	Cantabria	Aragón	Islas Baleares	La Rioja	Castilla y León	Castilla La Mancha	Extremadura	Nº de Leyes que nombran cada principio
Responsabilidad pública																		17
Universalidad																		17
Igualdad																		17
Participación																		17
Prevención																		15
Solidaridad																		12
Globalidad																		8
Normalización																		12
Integración																		12
Integralidad o Atención integral																		11
Bienestar																		1
Trato o atención personalizada																		12
Protagonismo de la persona																		1
Promoción de la Autonomía Personal																		9
Dimensión comunitaria																		4
Fomento de la cohesión social																		1
Respeto por los derechos de la persona																		3
Continuidad de los servicios																		2
Equidad																		8
Vida independiente																		1
Accesibilidad																		1
Atención longitudinal																		1
Atención continuada																		2
Integración de la perspectiva de género																		1
Transversalidad																		3
Intervención comunitaria																		1
Inclusión																		1
Respeto a la diversidad																		1
Innovación																		2
Reinserción																		1
Asistencia y apoyo al necesitado																		1
Libertad																		1
Nº total de principios por cada Ley	11	11	8	10	9	7	10	15	14	11	12	13	14	12	11	16	12	

Fuente: elaboración propia

Los diecisiete textos legales analizados coinciden en considerar los principios de responsabilidad pública, universalidad, igualdad y participación como principios básicos del sistema de servicios sociales, siguiéndole en importancia los principios de prevención, solidaridad (entendida la mayor parte de las veces como justicia social), normalización, globalidad, integración, atención integral a la persona, atención personalizada y equidad. El resto de principios que aparecen en los textos muestran poca coincidencia de unas leyes a otras, como los de atención continuada, vida independiente, integración de la perspectiva de género, accesibilidad, etc.

TABLA Nº 5: Principios de gestión inspiradores de las diferentes leyes de servicios sociales actualmente vigentes en España a fecha de 18 de Agosto de 2016.

PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LAS LEYES	Canarias	Andalucía	Valencia	Murcia	Asturias	Madrid	Navarra	Cataluña	Galicia	País Vasco	Cantabria	Aragón	Islas Baleares	La Rioja	Castilla y León	Castilla La Mancha	Extremadura	Nº de Leyes que nombran cada principio
Coordinación																		17
Descentralización																		12
Planificación																		10
Supervisión y control																		1
Evaluación																		7
Desconcentración																		2
Promoción Iniciativa social																		4
Simplificación																		1
Racionalización																		1
Cooperación																		7
Calidad																		12
Eficiencia, Eficacia y/ o Economía																		3
Proximidad																		7
Concurrencia																		1
Promoción del voluntariado																		4
Subsidiariedad																		2
Equilibrio territorial																		1
Sostenibilidad																		2
Nº total de principios por cada Ley	3	4	5	6	5	3	8	4	9	5	4	7	6	7	6	7	5	2

Fuente: elaboración propia

Los principios que han de orientar la gestión no muestran tantas coincidencias como los principios más vinculados a una base ética. Todas las leyes coinciden en la importancia que tiene para los servicios sociales potenciar la coordinación, y le sigue en jerarquía la descentralización, la calidad, la planificación y la cooperación, la evaluación y la proximidad. El resto de principios recogidos no muestran demasiadas coincidencias entre las diferentes comunidades autónomas, como por ejemplo los principios de desconcentración, promoción de la iniciativa social, simplificación, equilibrio territorial, subsidiariedad, etc.

5.2.2. Secuencia dispositiva

La secuencia dispositiva o de desarrollo está compuesta por el núcleo fundamental de la norma pues se concreta en toda la organización de los poderes y la organización territorial, es decir, presenta el contenido de la disposición en sí. Esta parte dispositiva se suele dividir en títulos, capítulos y secciones y artículos, siendo la unidad básica el artículo (numerados consecutivamente), y utilizando el resto de unidades de división según la extensión de la ley y por razones sistemáticas (Galiana, 2001). Respecto a las leyes objeto de estudio, esta parte recoge los aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento del sistema público de servicios sociales: prestaciones y recursos, derechos y deberes, planificación, participación de la ciudadanía, inspección, sanciones e infracciones, etc. Se observan diferencias significativas de unos textos a otros en esta parte dispositiva, de manera que comunidades autónomas como Galicia, País Vasco, Cantabria, Cataluña... tienen un desarrollo mucho más acusado que por ejemplo Canarias, Andalucía, Asturias o Murcia, cuyos textos son cronológicamente más antiguos, por poner algunos ejemplos respecto a las diferencias de extensión. Hay textos más elaborados y que abordan más aspectos relacionados con los servicios sociales.

5.2.3. Secuencia final

La secuencia final o de cierre está compuesta por las disposiciones, divididas en cuatro categorías: adicionales, transitorias, derogatorias y finales; así como el pie del documento con la fecha, el nombre y el cargo de quien dicta la disposición. Afirmo Galiana (2001: 266) respecto al contenido de las disposiciones que “éste suele ser variable y doctrinalmente confuso y discutido”, y añade que para esta secuencia final no existen preceptos legales de obligado cumplimiento, de manera que se lleva a cabo con libertad.

5.3. Nivel microestructural

Tal como se ha dicho con anterioridad, en este nivel microestructural vamos a analizar la estructura interna del discurso y para este trabajo se considera que lo más adecuado es utilizar un criterio semántico; de este modo, se van a analizar una serie de conceptos básicos relacionados con la materia objeto de estudio, como son: ética, moral, deontología y confidencialidad. Asimismo, se va a proceder a analizar de qué manera están representados los cuatro principios éticos básicos que emanan de la bioética, y que forman parte de la metodología de trabajo de los Comités de Ética de la Intervención Social en España: autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia.

5.3.1. Conceptos básicos analizados en las diferentes Leyes

A) Ética

De los diecisiete textos analizados, sólo siete de ellos recogen en su articulado el concepto de *ética*, y también se aprecian diferencias respecto al tratamiento del término en cada una de esas comunidades autónomas, ya que en algunas sólo se enuncia el concepto mientras otras desarrollan los cauces para hacer viable su inclusión dentro del sistema público de servicios sociales, otorgándole el necesario protagonismo y la entidad merecida.

Las primeras leyes de servicios sociales promulgadas en España no recogen la palabra *ética* en todo su articulado (Canarias, Andalucía, Valencia, Asturias y Murcia). No es hasta el año 2003 cuando la Ley de servicios sociales de la comunidad autónoma de Madrid señala que el Consejo de Gobierno regulará los comités de *ética* asistencial en residencias y centros de día para personas mayores, en el ámbito de su comunidad autónoma. Esta es la primera referencia que encontramos a la *ética* en los diferentes textos legales, y sólo menciona el término una vez:

Artículo 44. Del Consejo de Gobierno

d) El establecimiento de mínimos de calidad en los centros y servicios, con el fin de asegurar que la prestación de servicios sociales en ellos se realiza de forma digna y adecuada.

[Por Decreto 14/2016, de 9 de febrero, del Consejo de Gobierno, se regulan los Comités de Ética Asistencial en Residencias y Centros de Día para Personas Mayores de la Comunidad de Madrid]

En ese mismo año 2003, Asturias y Murcia promulgaron Ley de servicios sociales, sin embargo ninguna de ellas contempla en su texto legal la consideración *ética* de estos servicios. Sin embargo, más adelante, en 2013, Asturias crea a través de Decreto el Comité de *Ética* de la Intervención Social.

La siguiente comunidad autónoma que recoge la *ética* es Navarra, en el año 2006, la cual no sólo enuncia el término sino que establece la creación de un comité de *ética* en la atención social (es otra de las cinco comunidades que posee comité de *ética* de la intervención social), de manera que se le confiere gran importancia a la cuestión *ética* en servicios sociales a través de la creación de este órgano de carácter consultivo:

Artículo 46. Comité de *ética* en la atención social de Navarra.

1. El Comité de *ética* en la atención social de Navarra es un órgano colegiado consultivo, interdisciplinar e independiente que tiene por finalidad sensibilizar al personal de los servicios y centros respecto de la dimensión *ética* presente en la práctica que desarrollan y garantizar el derecho de las personas al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin discriminación alguna, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos *éticos* de la práctica social.

2. Reglamentariamente se regulará la composición del Comité de *ética* con criterios de pluralidad, que estará integrado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito de los servicios sociales y de otros sistemas de protección social, a propuesta de las organizaciones profesionales respectivas.

3. Reglamentariamente se determinarán las funciones específicas del Comité de *ética*, que en todo caso comprenderán las siguientes:

- a) Funciones de docencia sobre cuestiones de *ética* en relación con la atención social.
- b) Funciones de investigación sobre cuestiones de *ética* en relación con la atención social.
- c) Funciones de consulta y dictamen sobre cuestiones de *ética* en relación con la atención social.

4. Reglamentariamente se regulará el establecimiento de Comités de *ética* de carácter sectorial o de centro, con análogas funciones a las del comité regulado en este artículo.

Un año después (2007), Cataluña recoge en su Ley de servicios sociales la necesidad de promover los valores y las buenas prácticas relativas a la ética en este ámbito social, de hecho es otra de las comunidades autónomas que posee comité de ética de la intervención social:

Artículo 86. Deontología profesional

3. Corresponde al departamento competente en materia de servicios sociales promover los valores y las buenas prácticas relativas a la ética en el ámbito de los servicios sociales.

Ese mismo año (2007), Cantabria promulga nueva Ley de servicios sociales, pero no recoge la ética en su texto legal; esto mismo ocurre con Galicia, que en 2008 promulga nueva Ley de servicios sociales, pero tampoco menciona la ética. Sin embargo, País Vasco también promulga nueva Ley de servicios sociales en 2008 y sí recoge la ética en su parte expositiva y en su parte dispositiva (artículo 77), y lo hace vinculando la ética y la bioética a la mejora continua de la formación de los profesionales en estas materias para profundizar en la calidad de los servicios sociales:

En su título VI, dedicado a la mejora y el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales (...) de la formación de las profesionales y los profesionales de servicios sociales, con sensibilización de las personas profesionales de los servicios sociales, y en particular las profesionales y los profesionales que desarrollan su actividad en los servicios y centros, respecto a la dimensión ética y bioética presente en su práctica profesional.

La Rioja promulga nueva Ley de servicios sociales en 2009, pero no menciona la ética en su texto legal; sin embargo en ese mismo año la comunidad autónoma de Islas Baleares aprueba nueva Ley de servicios sociales. Esta es la comunidad autónoma que más desarrolla la ética en su texto legal, incluyéndola como hemos indicado en todas las partes de la estructura de su discurso: parte expositiva, parte dispositiva y parte final, tal como sigue:

Exposición de motivos:

(...) El Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales, integrado por expertos en la materia, se configura como un órgano técnico de estudio y el Comité de Ética de Servicios Sociales lo hace como órgano colegiado consultivo, interdisciplinario e independiente. La Conferencia Sectorial de Servicios Sociales se crea como estructura permanente de colaboración interadministrativa. Además de los sistemas jurídicos tradicionales de colaboración entre las administraciones públicas, crea un instrumento que garantizará la disponibilidad de la información relativa a todas las prestaciones y las carteras de servicios sociales, esto es el sistema informativo de servicios sociales.

Artículo 46. El Comité de Ética de Servicios Sociales.

1. El Comité de Ética de Servicios Sociales de las Illes Balears es un órgano colegiado consultivo, interdisciplinario e independiente. Sus finalidades son sensibilizar al personal de los servicios y centros respecto de la dimensión ética en la práctica que desarrollan, garantizar el derecho de las personas al respecto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin ninguna discriminación, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de la práctica social.

2. Se regulará reglamentariamente su composición con criterios de pluralidad. Está integrado por profesionales de prestigio reconocido en el ámbito de los servicios sociales, propuestos por los respectivos colegios profesiones, la Universidad de las Illes Balears y el Consejo Económico y Social.

3. Las entidades que lo integran designarán a las personas que son sus representantes de acuerdo con sus normas competenciales y de procedimiento.

Disposición final sexta Órganos de coordinación

3. El Comité de Ética, que regula el artículo 46 de esta ley, tiene que constituirse en el plazo de ocho meses desde su entrada en vigor.

El hecho de que se contemple un plazo máximo de ejecución es un compromiso claro con la dimensión ética en los servicios sociales, y este plazo se cumplió pues en el año 2010 se publicó su Reglamento de funcionamiento.

En el mismo año (2009), Aragón promulga nueva Ley de servicios sociales, y recoge la ética en su parte dispositiva, destacando la vinculación que existe entre la dimensión ética de los servicios sociales, el cumplimiento de los deberes deontológicos y la calidad del servicio ofrecido:

Artículo 64. Ética profesional.

La calidad de los servicios sociales incorporará, además de las condiciones materiales, laborales y técnicas de la prestación de los diferentes servicios, la exigencia del cumplimiento por parte de los profesionales del conjunto de obligaciones y deberes propios de la ética y deontología profesional.

Más adelante, se pone de manifiesto que una de las materias sobre las que se ha de impartir formación dentro de los servicios sociales es la ética, nuevamente unida a la deontología profesional:

Artículo 68. Formación.

3. Los programas de formación y actuaciones formativas deberán ser definidos en el marco del Plan Estratégico de Servicios Sociales y estarán orientados a la actualización de los conocimientos técnico-profesionales, incluyendo las técnicas operativas, el marco legal de referencia, la cultura de calidad, las técnicas de gestión e investigación de servicios sociales, la ética y deontología profesional, el perfeccionamiento de habilidades y actitudes, el desarrollo de capacidades y la adquisición de herramientas con objeto de mejorar la calidad, la eficacia y eficiencia de la atención social en beneficio de las personas usuarias y del conjunto de la ciudadanía.

La siguiente y última comunidad autónoma en recoger la ética como valor importante en los servicios sociales es Castilla y León, en el año 2010, y lo hace en su parte dispositiva, aunque de manera sucinta, recordando que los profesionales de los servicios sociales deben regirse por los principios y deberes de la ética y la deontología:

CAPÍTULO II

De los profesionales de los servicios sociales

Artículo 52. Principios de actuación de los profesionales de los servicios sociales.

1. Los profesionales de los servicios sociales son un elemento esencial del sistema de servicios sociales. Su actuación se ajustará a los principios y deberes de la ética y la deontología profesional, así como a los principios de calidad, eficiencia y eficacia.

Nuevamente encontramos que la ética se vincula a los principios (ética principialista); sin embargo, no se le confiere entidad suficiente como en otras comunidades autónomas mencionadas, por ejemplo mediante la creación de comités de ética de la intervención social.

Durante ese mismo año (2010), Castilla La Mancha promulga nueva Ley de servicios sociales; no obstante, no recoge la ética en ninguna parte de su texto legal, igual que sucede con Extremadura, que promulgó nueva Ley de servicios sociales durante el año 2015 y tampoco recogió la ética en su articulado.

Es especialmente significativo que parece no existir relación entre el discurso de una comunidad y otra, de modo que aunque a partir del año 2003 es la comunidad autónoma de Madrid la que contempla por primera vez la ética, siguiéndole Navarra (2006), Cataluña (2007), País Vasco (2008), Aragón (2009), Islas Baleares (2009) y Castilla León (2010). Como se ha dicho, anteriormente al año 2003, ninguna ley recogió el concepto de ética en su texto, sin embargo, desde el año 2003 en adelante, hay otras muchas comunidades

autónomas que, aun promulgando nuevo texto legal, como es el caso de Murcia (2003), Asturias (2003), Cantabria (2007), Galicia (2008), La Rioja (2009), Castilla La Mancha (2010) y Extremadura (2015), no han contemplado en su texto legal el término ética, de manera que se observa que puede no haber retroalimentación entre los textos de unas y otras comunidades autónomas.

B) Moral

Con frecuencia se toma el concepto moral como sinónimo de ética; sin embargo, en los textos analizados se vincula exclusivamente como infracción y causa de sanción en el caso de que se vulnere la integridad física y moral de las personas usuarias de los servicios sociales.

Algunas comunidades no han contemplado el término *moral* en todo su texto, como por ejemplo Andalucía, Asturias, Madrid, Navarra, Cantabria y Castilla La Mancha. Sin embargo, el significado concreto que ha adoptado este concepto en las leyes que sí lo recogen es similar entre unas y otras (causar un daño no físico a una persona), que tal como se ha dicho puede ser motivo de infracción y sanción.

C) Deontología

La deontología es el conjunto de valores y deberes morales o éticos que ha de cumplir una determinada profesión, y que por lo general vienen recogidos en el código ético o deontológico de la profesión en cuestión. Respecto a los textos jurídicos analizados, se ha detectado que el término deontología aparece tan sólo en cuatro de las diecisiete leyes que componen este corpus, concretamente lo recogen las comunidades autónomas de Cataluña, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León. En este sentido, tres de estas comunidades (Cataluña, Islas Baleares y Aragón) vinculan la deontología con la calidad de los servicios sociales e incluso con las buenas prácticas, como se observa en este fragmento de la Ley catalana:

ARTÍCULO 86. Deontología profesional

1. La calidad de los servicios sociales incorpora, además de las condiciones materiales, laborales y técnicas de la prestación de los servicios, la exigencia que los profesionales de servicios sociales cumplan los deberes relativos a la deontología profesional.
2. Los deberes relativos a la deontología profesional deben incluirse en los criterios de calidad a que se refiere el artículo 84 teniendo en cuenta, si procede, las normas sobre deontología elaboradas por los colegios profesionales correspondientes.
3. Corresponde al departamento competente en materia de servicios sociales promover los valores y las buenas prácticas relativas a la ética en el ámbito de los servicios sociales.

La comunidad de Castilla y León recoge la deontología como un principio más que ha de regir la actuación de los profesionales de los servicios sociales, tal como se observa a continuación:

CAPÍTULO II

De los profesionales de los servicios sociales

Artículo 52. Principios de actuación de los profesionales de los servicios sociales.

1. Los profesionales de los servicios sociales son un elemento esencial del sistema de servicios sociales. Su actuación se ajustará a los principios y deberes de la ética y la deontología profesional, así como a los principios de calidad, eficiencia y eficacia.

2. La intervención de los profesionales en los servicios sociales, siempre que su naturaleza lo permita, tendrá un carácter interdisciplinar.

Se deduce, pues, que la deontología profesional no tiene demasiado protagonismo en las diferentes leyes autonómicas, ya que son pocas las que recogen el término, y tampoco lo desarrollan demasiado.

D) Confidencialidad

Entre los dilemas éticos a los que se enfrentan los profesionales de los servicios sociales, parece ser que el respeto a la confidencialidad es uno de los que más puede garantizar una adecuada relación de ayuda en servicios sociales, por implicar la salvaguarda de detalles íntimos de la vida de las personas con las que se trabaja en estos ámbitos.

Respecto a los textos analizados, cabe destacar que casi todas las comunidades autónomas coinciden en señalar la confidencialidad como un derecho de la persona usuaria de los servicios sociales, como un deber profesional y como un motivo de infracción grave, e incluso muy grave en algunos casos. De hecho, excepto las tres comunidades autónomas con el texto más antiguo (Canarias, Andalucía y Valencia) el resto de comunidades autónomas recoge la confidencialidad en su discurso legal. Veamos por ejemplo cómo se recoge en la Ley de la Rioja:

Artículo 8. Derechos de las personas usuarias.

Las personas usuarias de los servicios sociales tendrán los siguientes derechos:

- f) Derecho a la confidencialidad de todos los datos e informaciones que consten en su expediente administrativo, que tendrán todas las garantías que prevé la legislación de protección de datos de carácter personal y la normativa en cada caso aplicable.

Artículo 11. Deberes de los profesionales de los servicios sociales.

Los profesionales de los servicios sociales, además de los deberes que les impone la legislación aplicable en función de su profesión, tendrán los siguientes deberes:

- d) Respetar la intimidad de los usuarios, garantizando la confidencialidad de los datos de carácter personal de los mismos.

Artículo 84. Infracciones graves.

Se valorarán como infracciones graves:

- a) Incumplir el deber de confidencialidad en relación con la información obtenida en el ejercicio de sus funciones.

Disposición adicional tercera. Datos de carácter personal.

3. En el tratamiento de los datos del usuario se aplicarán normas técnicas y organizativas que garanticen su seguridad y confidencialidad. El personal que, en el ejercicio de sus funciones, acceda a datos personales y familiares o que afecten al honor e intimidad de los usuarios o sus familias quedará sujeto al deber de secreto.

Como se observa, se recoge la confidencialidad tanto en la parte dispositiva como en la final del discurso, confiriéndole gran importancia a la protección de datos, de la intimidad y del secreto profesional, todos ellos motivos de infracción grave.

5.1.3.2. Los cuatro principios éticos básicos de la bioética

Dada la amplitud del corpus utilizado para llevar a cabo este trabajo, concretamente en este punto se va a seleccionar una muestra de textos legales para proceder al análisis de la presencia de estos principios éticos básicos en su articulado, de manera que se pueda rea-

lizar una primera estimación sobre su relevancia en los mismos. Los textos seleccionados corresponden, tal como se ha hecho en el punto anterior, a Canarias (por tener el texto más antiguo), Andalucía (por ser la comunidad autónoma de referencia), Navarra (por contar con un Comité de Ética en la Intervención Social) y Extremadura (por contar con el texto legal de más reciente aprobación).

Los principios éticos que se van a analizar son: autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia. En primer lugar se verificará qué texto recoge estos principios de manera expresa, y posteriormente se va a realizar una revisión más exhaustiva para que se puedan extraer aquellos fragmentos que hagan alusión a cualquiera de esos principios, aunque no los nombre de manera expresa.

A) Principio de autonomía

El principio de autonomía reconoce que toda persona tiene derecho a actuar intencionalmente, esto es, con conocimiento y sin influencias externas.

Las comunidades autónomas que poseen las leyes más antiguas (Canarias y Andalucía) privilegian de manera concreta la permanencia de las personas en sus entornos, facilitando que sean lo más autónomas posibles, tal como aparece en este fragmento de la Ley Andaluza:

Artículo 6. Servicios Sociales Generales o Comunitarios

3. Para el cumplimiento de sus objetivos los servicios sociales generales o comunitarios realizarán las siguientes funciones y actividades:

c) Ayuda a domicilio. Tendrá por objeto prestar una serie de atenciones de carácter doméstico social de apoyo psicológico y rehabilitador, a los individuos, las familias que se hallen en situaciones de especial necesidad, facilitándoles así la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia.

La comunidad autónoma de Navarra recoge el principio de autonomía un total de nueve veces, tanto en su parte expositiva (preámbulo) como en parte dispositiva, en diferentes artículos, y lo hace de este modo:

Preámbulo:

“... la norma introduce principios novedosos, reflejo de la nueva concepción de los servicios sociales. Se introducen, por primera vez, los principios de solidaridad, atención personalizada, normalización, promoción de la autonomía, evaluación en la planificación, calidad y promoción del voluntariado”.

En la parte dispositiva de la misma Ley de Navarra se recoge la autonomía de manera expresa en diferentes artículos, como por ejemplo:

Artículo 1. Objeto.

2. También es objeto de esta Ley Foral configurar un sistema de servicios sociales en la Comunidad Foral de Navarra que garantice que los servicios que se presten cuenten con las condiciones óptimas para asegurar la autonomía, dignidad y la calidad de vida de las personas.

Artículo 5. Principios rectores del sistema de servicios sociales.

j) Promoción de la autonomía personal: el sistema de servicios sociales favorecerá que las personas consigan la capacidad necesaria para tomar decisiones personales acerca de cómo vivir y elegir sobre sus propias preferencias, así como para participar y desenvolverse en los distintos ámbitos sociales, políticos, económicos, laborales, culturales y educativos.

Artículo 11. Prestaciones técnicas.

1. Se consideran prestaciones técnicas los servicios realizados por equipos profesionales dirigidos a la prevención, a la promoción de la autonomía y a la atención y apoyo para el bienestar y calidad de vida de las personas y de los grupos de acuerdo con sus respectivas necesidades.

Estos son sólo algunos ejemplos sobre cómo viene recogido de manera expresa el término de autonomía en el texto legal de Navarra.

En el caso de la comunidad autónoma de Extremadura, es la que mayor número de veces recoge el término autonomía, en concreto veintidós veces, pero un gran número de ellas lo hace vinculando el concepto de autonomía a los recursos y prestaciones del sistema público de servicios sociales, en especial a la aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de Dependencia:

Artículo 31. Prestaciones Garantizadas en los Servicios Sociales de Atención Especializada.

j) Centros de Atención Diurna para personas con discapacidad, personas mayores y/o personas en situación de dependencia. Ofrecerá una atención integral durante el periodo diurno a las personas con discapacidad, personas mayores o personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores. En particular, cubre, desde un enfoque biopsicosocial, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal.

Se considerarán centros de atención diurna, los centros ocupacionales destinados a personas con discapacidad entendidos como centros alternativos y/o previos a la actividad productiva que, a la vez que proporcionan una actividad útil, tiene como finalidad principal la normalización e integración socio-laboral de personas con discapacidad, mediante programas formativos, de habilitación ocupacional y de ajuste personal y social, buscando el desarrollo de la autonomía personal y la adaptación social de las personas usuarias del mismo.

r) Prestación económica de asistencia personal. Prestación económica que tendrá como finalidad la promoción de la autonomía de las personas que se encuentran en situación de dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria.

De igual modo, Extremadura recoge la autonomía como un valor importante a respetar respecto al proyecto de vida de las personas:

Artículo 4. Finalidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura

El Sistema Público de Servicios Sociales tiene como finalidad:

a) Garantizar a toda persona, grupo o comunidad la cobertura tanto de las necesidades personales básicas como de las necesidades sociales, asegurando la igualdad de oportunidades, el acceso a recursos, el apoyo para promover las actitudes y capacidades que faciliten la autonomía y bienestar, la inclusión e integración social, la prevención, la convivencia adecuada, la participación social, la promoción igualitaria y el derecho a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende como necesidades personales básicas, aquellas necesarias para la subsistencia que afectan a la calidad de vida del individuo y a su autonomía personal. Serán consideradas como necesidades sociales, las referidas a las relaciones familiares, interpersonales y de grupo, así como las requeridas para la integración y participación efectiva en la comunidad.

m) Promoción de la autonomía personal. Se potenciará las capacidades de las personas para la elección y desarrollo de su proyecto vital y desenvolvimiento en los ámbitos personales, familiares, laborales, económicos, educativos y culturales. Se contribuye así a hacer efectiva la plena inclusión y participación en el medio social de las personas con necesidades de apoyo para su autonomía, y en especial, de las que se encuentren en situación de dependencia.

B) Principio de beneficencia o bienestar

La beneficencia o bienestar se entiende como la obligación moral de actuar en benefi-

cio de otros. Cabe señalar que el término *beneficencia* no se recoge de manera expresa en ninguna de las leyes de servicios sociales estudiadas, aunque no sucede lo mismo con el término *bienestar*, ya que goza de presencia en todos los textos legales.

En el caso de la comunidad autónoma de Canarias, recoge el *bienestar* en doce ocasiones, tanto su parte expositiva como en la dispositiva; en su parte expositiva la vincula con las políticas públicas, mediante la creación de un área de bienestar social:

Preámbulo:

Todo ello articulando e insertando la acción del Gobierno de la Comunidad Autónoma, los Cabildos, los Ayuntamientos y las entidades privadas, a la vez que se explicita la presencia en el área de bienestar social de otros sistemas y la relación de complementariedad de éstos con el que integra a los servicios sociales.

Continúa el mismo preámbulo apuntando a la responsabilidad del sistema de actuar para procurar el bienestar social de los ciudadanos:

Igualmente se informa en el principio de globalidad, toda vez que el sistema debe actuar de forma integral y no paralizada, insertándose los servicios sociales en el conjunto de aquellas acciones que desarrollen los distintos poderes públicos para el bienestar social de los ciudadanos en su dimensión individual y social.

Y en su parte dispositiva relaciona el bienestar de las familias y los diferentes colectivos atendidos con las áreas de actuación de los servicios sociales, dejando claro que el bienestar social de los ciudadanos es uno de los objetivos de las políticas del gobierno canario; sin embargo, no se desarrolla de ninguna manera de qué modo se va a hacer efectivo ese bienestar, ni a qué compromete a los poderes públicos de manera concreta, sino que parece –más que un compromiso- una declaración de buenas intenciones.

En el caso de la comunidad autónoma de Andalucía, recoge el término bienestar en diez ocasiones, y por lo general vinculado al desarrollo de políticas de bienestar social por parte del Gobierno autonómico:

Exposición de motivos:

En definitiva, la presente Ley se concibe como un importante eslabón dentro de la política de Bienestar social a desarrollar por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, considerándose que, con su promulgación, se da un paso importante en la consecución de las metas de promoción, igualdad y bienestar para el pueblo andaluz, que la Constitución y el Estatuto de Autonomía preconizan.

Al igual que lo recoge en su parte expositiva, también lo recoge varias veces a lo largo de su articulado, en la parte dispositiva, haciendo alusión a la mejora de la calidad de vida y al libre desarrollo de la persona en la sociedad:

Artículo 4

Contenido de los Servicios Sociales.

Los Servicios Sociales comprenden aquellos recursos, actividades y prestaciones organizadas para la promoción del desarrollo de los individuos y grupos sociales, para la obtención de mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, así como para la prevención y eliminación de la marginación social. A estos prevención y eliminación de la marginación social. A estos efectos, los Servicios Sociales estarán coordinados con aquellos otros medios públicos o de iniciativa social que, en el área de Bienestar Social, tengan como finalidad favorecer el libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad.

Igualmente vincula el bienestar a las áreas de actuación y razón de ser de los servicios sociales, que es la atención y protección de la familia en general, y de ciertos colectivos

sociales (infancia, juventud, vejez, personas con discapacidad, etc.).

Artículo 6.

Áreas de actuación de los Servicios Sociales.

Las áreas de actuación de los Servicios Sociales se concretan en las siguientes actuaciones:

1. La atención y promoción del bienestar de la familia y de las unidades de convivencia alternativa.
2. Atención y promoción del bienestar de la infancia, adolescencia y juventud.
3. Atención y promoción del bienestar de la vejez.
4. La atención y promoción del bienestar de las personas con deficientes físicas, psíquicas y sensoriales.
5. La prevención de todo tipo de drogodependencias en colaboración con los servicios sanitarios correspondientes.
6. Prevención y eliminación de cualquier discriminación por razón de raza, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 11.

Los Servicios Sociales Especializados atenderán a los siguientes sectores:

1. La familia, infancia, adolescencia y juventud, con la finalidad de llevar a cabo actuaciones encaminadas particularmente a la promoción social de los jóvenes y niños, atendiendo la problemática que incide en su bienestar y especialmente las disfunciones que se producen en su medio familiar, compensándolas o corrigiéndolas.

Respecto a la comunidad autónoma de Navarra, una de las cinco comunidades cuyo sistema público de servicios sociales posee un comité de ética de la intervención social, recoge el término bienestar un total de quince veces, y vinculado fundamentalmente a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y a los pilares del estado de bienestar, todo ello en su parte expositiva:

Preámbulo

I

Sin embargo estas normas, como las del resto de las Comunidades Autónomas, partían de una idea asistencial en la prestación de los servicios sociales, según la cual la ciudadanía no disfrutaría de un verdadero derecho a obtener los servicios que necesitan para mejorar su calidad de vida y, en definitiva, para conseguir el bienestar que propugna la Constitución. Además del paso del tiempo, la puesta en marcha de nuevos servicios y la modernización de los existentes y la dinámica del cambio social, han puesto de manifiesto las carencias de esas Leyes Forales, especialmente en cuanto a la definición conceptual y configuración de un sistema de servicios sociales, a su ordenación, estructuración y financiación, a la tipificación de las prestaciones, a la delimitación de competencias y a la necesaria coordinación de todos los agentes implicados.

Respecto a su parte dispositiva, recoge como objetivo fundamental de los servicios sociales conseguir el bienestar social:

Artículo 1. Objeto

1. La presente Ley Foral tiene por objeto fundamental conseguir el bienestar social de la población, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, garantizando el derecho universal de acceso a los servicios sociales.

Así como vincula ese bienestar social al objetivo esencial de las políticas sociales:

Artículo 2. Objetivos de las políticas de servicios sociales

Las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios sociales tendrán como objetivos esenciales:

- h) Eliminar las diferencias existentes en el ámbito del bienestar social entre hombres y mujeres, para lo que se incorporará la perspectiva de género en el diseño y ejecución de los planes y programas.

Además lo relaciona con la calidad de vida de las personas, y como una consecuencia de adoptar la debida coordinación entre aquellos departamentos que tengan influencia en el bienestar de tales personas:

Artículo 11. Prestaciones técnicas.

1. Se consideran prestaciones técnicas los servicios realizados por equipos profesionales dirigidos a la prevención, a la promoción de la autonomía y a la atención y apoyo para el bienestar y calidad de vida de las personas y de los grupos de acuerdo con sus respectivas necesidades.

Artículo 44. Objetivos y principios generales de la coordinación y de la cooperación interadministrativa.

2. A efectos de conseguir la adecuada coordinación dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el Gobierno de Navarra y el Departamento competente en materia de servicios sociales deberán adoptar las medidas necesarias para que las actuaciones de los distintos Departamentos que tengan influencia en el bienestar social de las personas se realicen de forma integrada.

Un aspecto importante a destacar por lo novedoso en estos cuatro textos analizados es la creación de un Consejo consultivo de Bienestar Social, aspecto que no aparece en los demás textos analizados y que supone una innovación clara:

Artículo 57. Consejo Navarro de Bienestar Social: naturaleza y funciones.

1. El Consejo Navarro de Bienestar Social es un órgano de carácter participativo y consultivo en materia de servicios sociales. Estará adscrito al Departamento competente en materia de servicios sociales.

2. Serán funciones del Consejo Navarro de Bienestar Social las siguientes:

a) Informar con carácter preceptivo los proyectos normativos en materia de servicios sociales, los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra, los planes sectoriales de ámbito general y los planes de calidad.

b) Realizar el seguimiento de la aplicación y nivel de ejecución de los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra, de los planes sectoriales de ámbito general, de los planes de calidad y de la cartera de servicios sociales de ámbito general.

c) Formular propuestas, recomendaciones y sugerencias para la mejora del sistema de servicios sociales.

d) Aquellas otras funciones que le sean atribuidas por disposiciones de rango legal o reglamentario.

Respecto a la comunidad autónoma de Extremadura, que posee un texto legal que data de 2015, el más reciente, y cabe destacar que recoge el término bienestar un total de doce veces vinculado a:

Artículo 5. Principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales

“En el ámbito internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 proclama que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

“...la Carta Social Europea en su artículo 14 establece que para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las partes se comprometen a fomentar y organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social”.

“El derecho a los servicios sociales queda por tanto regulado, en la normativa de ámbito internacional como en la Constitución Española y el Estatuto de autonomía de Extremadura, configurándose como uno de los sistemas de protección social de los ciudadanos ante situaciones de necesidad que garantizan el bienestar social junto al sistema de seguridad social, el sistema de salud, el sistema educativo y las políticas de vivienda, mediante el desarrollo de prestaciones y servicios destinados a garantizar a toda persona, grupo o comunidad la atención a sus necesi-

dades personales y sociales, asegurando la igualdad de oportunidades, el acceso a los recursos, el apoyo para promover la autonomía y bienestar y el derecho de la persona a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida”.

Tal como se observa, se vincula el principio de bienestar como un derecho y una garantía de los sistemas de protección social, así como también al derecho a vivir dignamente durante toda la vida. Respecto a la parte dispositiva, el bienestar se recoge en diferentes artículos también:

Artículo 4. Finalidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura.

El Sistema Público de Servicios Sociales tiene como finalidad:

a) Garantizar a toda persona, grupo o comunidad la cobertura tanto de las necesidades personales básicas como de las necesidades sociales, asegurando la igualdad de oportunidades, el acceso a recursos, el apoyo para promover las actitudes y capacidades que faciliten la autonomía y bienestar, la inclusión e integración social, la prevención, la convivencia adecuada, la participación social, la promoción igualitaria y el derecho a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida.

C) Principio de no maleficencia

El término no maleficencia se entiende como no hacer daño de manera intencionada. Cabe señalar que de manera expresa no se recoge en ninguna de las leyes estudiadas el principio de *no maleficencia*; sin embargo, encontramos referencias a conceptos que bien podrían indicar evitar un daño intencionado a las personas, que es a lo que se refiere este principio, como por ejemplo:

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía

Artículo 11. Servicios Sociales Especializados

Los Servicios Sociales Especializados atenderán a los siguientes sectores:

2. La tercera edad, con el objeto de promover su integración y participación en la sociedad, favoreciendo su mantenimiento en el medio habitual, y evitando su marginación.

En este punto de artículo 11 se ve claramente cómo una forma de evitar un daño a la persona es promover que permanezca en su medio, evitando su marginación o desarraigo, lo cual se entiende lesivo para las personas. Y del mismo modo, continúa la misma Ley andaluza señalando los aspectos que pueden ser objeto de sanción, como las negligencias, causar indefensión en las personas, tener una conducta de carácter doloso o notoriamente dañoso para los usuarios, etc.

Artículo 33. Calificación y sanciones.

1. Las infracciones en materia de Servicios Sociales se calificarán en leves, graves y muy graves, según los siguientes criterios.

1.1. Se calificarán como leves aquellas infracciones que sean de escasa relevancia social, se cometan por simple negligencia o constituyan meros incumplimientos formales, que no causen grave quebranto ni indefensión a los usuarios.

1.2. Se calificarán como graves las infracciones leves cometidas con reiteración o reincidencia, las que impliquen una conducta de carácter doloso, o las que constituyan incumplimientos notoriamente dañosos para los usuarios de los servicios, o de cualquier otro destinatario de la norma infringida.

1.3. Se calificarán como muy graves las infracciones graves cometidas, asimismo, con reiteración o reincidencia, las especialmente dañosas para los usuarios o destinatarios de la norma, y cualesquiera otras que, por sus circunstancias concurrentes entrañen un importante perjuicio de tipo social.

La Ley de servicios sociales de Navarra recoge de manera amplia y detallada en tres de sus artículos (85, 86 y 87) los motivos de infracción en servicios sociales, los que califica de leves, graves y muy graves, sucesivamente. En todos ellos se describen situaciones que bien pueden provocar perjuicios y daños a las personas, por tanto, a través de su identificación se trata de prevenir su surgimiento.

Además de todo lo señalado, la Ley de servicios sociales de Navarra recoge, entre los derechos de las personas que disfrutan de plaza en centros residenciales, el de no ser sometido a ningún tipo de inmovilización o de restricción física o tratamiento farmacológico sin prescripción facultativa y sin supervisión:

Artículo 8. Derechos y deberes específicos de los usuarios de servicios residenciales.

Los usuarios de servicios residenciales tendrán, además de los derechos reconocidos en el artículo 6, los siguientes:

k) Derecho a no ser sometido a ningún tipo de inmovilización o de restricción física o tratamiento farmacológico sin prescripción facultativa y supervisión, salvo que exista peligro inminente para la seguridad física del usuario o de terceros. En este último caso, las actuaciones efectuadas se justificarán documentalmente y constarán en el expediente del usuario, en la forma que se establezca reglamentariamente. Asimismo, se comunicarán al Ministerio Fiscal.

Limita el ejercicio de este tipo de inmovilizaciones (físicas o químicas), que evidentemente podrían parecer lesivas para el sujeto que las reciba, a la evitación de un peligro para la seguridad de la persona o de terceros, y siempre con la garantía de que sea prescrita por un médico y llevada a cabo con supervisión. Se podría entender que haciéndolo de este modo sería menos lesivo y más garante para la persona, por tanto se apela a la no maleficencia, constituyendo un derecho de la persona, no sólo un deber de los servicios públicos.

La Ley de servicios sociales de Extremadura, por su parte, recoge en su artículo 5 la importancia de la prevención de situaciones de riesgo y de exclusión social, y para ello señala que se ha de tender a eliminar las causas que las originan, se entiende que siendo conscientes de que hay causas que propician el daño a las personas que hay que evitar:

Artículo 5. Principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales.

El Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura se regirá por los siguientes principios:

f) Prevención y dimensión comunitaria. Se tenderá a eliminar las causas que originan situaciones de riesgo y/o exclusión social así como a la normalización, mediante la utilización de los recursos sociales de la comunidad, evitando prestaciones diferenciadas y promoviendo la inclusión social. Se considerarán prioritarias las acciones preventivas y se atenderá al enfoque comunitario de las intervenciones sociales.

Parece claro que una forma de no propiciar el mal a las personas (no maleficencia) es identificar las causas que favorecen la exclusión social (se desprende que puede haber factores estructurales que fomenten estas desigualdades) y hacer todo lo posible por eliminarlas.

Se ha podido comprobar que, aunque no se enuncia de manera expresa la no maleficencia en los textos legales analizados (aunque este término no aparece en ninguna de las diecisiete leyes autonómicas), sí que está presente en los textos legales, y de manera fácilmente identificable, tal como se ha expuesto con los ejemplos seleccionados.

D) Principio de Justicia

El principio de justicia hace referencia a que todas las personas gozan de los mismos derechos y por tanto han de ser tratadas con *igualdad*, así como tienen derecho a una dis-

tribución equitativa de los derechos y responsabilidades o cargas en la sociedad.

El término de justicia no se recoge como tal en la Ley andaluza, aunque sí se recoge el término igualdad un total de cuatro veces, como por ejemplo en su parte expositiva:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Española compromete expresamente a los poderes públicos en la promoción de las condiciones “para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (art.9.2), así como en el cumplimiento de objetivos que hagan posible “el progreso social y económico” (art.40.1).

En su parte dispositiva, además de la igualdad, vincula la solidaridad como principio ético equivalente a la justa distribución de los recursos entre las personas y los grupos:

Artículo 2. Principios generales.

El Sistema de Servicios Sociales regulado por esta Ley se inspira en los principios siguientes:

1. Responsabilidad pública: mediante la adscripción por los poderes públicos de recursos financieros, humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos.
2. Solidaridad: mediante la justa distribución de los recursos tanto entre las personas y grupos sociales como entre los distintos ámbitos territoriales, a fin de fomentar la colaboración y apoyo recíprocos y superar las condiciones que dan lugar a la marginación.
3. Igualdad y universalidad: mediante la atención de todos los ciudadanos sin discriminación alguna por razón de sexo, estado, raza, edad, ideología o creencia.

Esto mismo que ocurre con la Ley andaluza sucede con la Ley canaria, que no recoge el principio de justicia, ni tampoco las palabras derivadas de la anterior (por ejemplo justo o justa), aunque sí señala la igualdad entre sus principios inspiradores:

Pero el aseguramiento de la realidad sustantiva de esta Ley requiere de la racionalidad instrumental en su ejecución, la cual está inspirada fundamentalmente en el principio de descentralización, mediante el desplazamiento de competencias y gestión de los servicios asegurando el principio de igualdad a todos los ciudadanos de Canarias hacia los órganos e instituciones más próximas al usuario, de forma que sean los Cabildos y los Ayuntamientos o Mancomunidades municipales los principales gestores.

Así como, a diferencia de Andalucía, esta Ley canaria también recoge la redistribución de la renta como requisito para establecer la participación de las personas en el coste de los servicios que disfruten (por ejemplo una plaza pública en residencia de mayores), y lo establece de este modo:

Artículo 26. Contribución de los usuarios.

Los usuarios contribuirán a la financiación de determinadas prestaciones en las condiciones que reglamentariamente se determinen (...).

2. En todo caso, el régimen de contribución de los usuarios habrá de establecerse atendiendo a criterios de economía, valoración de los servicios y *redistribución* social progresiva de la renta.

La comunidad autónoma de Navarra recoge el término de justicia junto con el de redistribución, y una sola vez en todo su articulado, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 5. Principios rectores del sistema de servicios sociales.

El sistema de servicios sociales funcionará con arreglo a los siguientes principios:

- a) Universalidad: los poderes públicos garantizarán el derecho de acceso a los servicios sociales de toda la población con arreglo a criterios de igualdad, equidad y *justicia redistributiva*. No obstante, podrá condicionarse el acceso a determinados servicios al cumplimiento de requisitos y condiciones específicas.

La comunidad autónoma de Extremadura recoge el término justicia un total de seis veces, y lo vincula con las palabras social y equidad (con un significado de redistribución equitativa), fundamentalmente:

Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto:

a) Garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura el derecho subjetivo y universal de la ciudadanía de acceso al sistema público de servicios sociales en los términos y con los requisitos regulados en la presente ley con objeto de promover el bienestar social y contribuir al pleno desarrollo de las personas y la justicia social.

Artículo 3. Sistema de Servicios Sociales de Extremadura.

2. El Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura comprende el conjunto de servicios, prestaciones y actuaciones de titularidad pública, que aseguren el derecho a la atención de las necesidades personales y sociales en el marco de la *justicia social*, así como el fomento del desarrollo comunitario a través de la promoción de la participación de personas y grupos.

Artículo 5. Principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales.

El Sistema Público de Servicios Sociales de Extremadura se regirá por los siguientes principios:

a) Universalidad. Se garantizará a todas las personas el derecho subjetivo de acceso a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales en condiciones de justicia y equidad, de conformidad con los requisitos que se establezcan para cada una de ellas.

l) Equidad. Se establecerá una política redistributiva de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales basada en criterios de justicia entre las personas y los grupos sociales.

Se observa una evolución cronológica en los textos legales respecto al número de veces que se encuentran los principios de ética estudiados; de este modo, el principio de justicia, por ejemplo, no se menciona ni en la ley de Canarias ni en la de Andalucía (las más antiguas), aunque sí recogen términos como solidaridad e igualdad, que tienen mucha relación con el significado del término justicia. Sin embargo, Navarra recoge expresamente el principio de justicia (aunque solo lo hace una vez), con un sentido redistributivo; y Extremadura recoge la justicia expresamente en seis ocasiones, y vinculada a la dimensión social (grupos y comunidades), y a la equidad redistributiva.

6. CONCLUSIONES Y APORTACIONES INNOVADORAS

El sistema público de servicios sociales en España no es uniforme, pues al otorgar la Constitución Española de 1978 la competencia exclusiva en materia de *asistencia social* a las comunidades autónomas, cada una de ellas ha recogido esta competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y posteriormente la ha desarrollado a través de su propia Ley de Servicios Sociales.

La configuración de los servicios sociales en España es mayoritariamente de gestión pública, por tanto, el impulso de la ética en este sector de intervención social ha de producirse igualmente en este ámbito público, fomentado a su vez por las políticas sociales recogidas en los textos legales de referencia en servicios sociales. Estas leyes marcan el modelo básico de atención y desarrollo de tales servicios, de manera que, de su análisis, se pueden extraer importantes conclusiones respecto al impacto de la ética de la intervención social en el sistema público de servicios sociales español.

El discurso legislativo de cada una de las comunidades autónomas analizadas, está sustentado en una serie de principios inspiradores que suponen la base de la actuación de los

poderes públicos hacia los ciudadanos, por ser la parte dogmática ética o filosófica que orienta el propio objetivo y razón de ser del sistema público de servicios sociales, por tanto, han de guiar en todo momento la actuación de los profesionales. Los principios han ido evolucionando a lo largo del tiempo, y se detecta una variación respecto a sus rasgos característicos, de manera que las leyes cronológicamente más antiguas tienen principios más ideológicos, pero conforme se va evolucionando en años, los principios se centran más en la persona, y finalmente en la actualidad se centran más en la intervención profesional, en la interacción profesional y usuario o cliente.

Existen grandes diferencias entre los diferentes textos legales de cada una de las comunidades autónomas, sobre todo en cuanto a desarrollo de la ética aplicada a la intervención social se refiere. De este modo, hay comunidades que no mencionan la ética en su discurso legislativo, de hecho la gran mayoría. Sólo seis de los textos estudiados recogen expresamente la ética, y de éstos, destacan fundamentalmente las aportaciones de la comunidad autónoma de Islas Baleares, siguiéndole en importancia la comunidad de Navarra, País Vasco y Cataluña. Sin embargo, a pesar de que Madrid recoge la ética en su texto, no posee Comité de Ética de la Intervención Social, aunque vincula su importancia en el ámbito de los servicios sociales especializados, concretamente en las residencias de mayores.

Destaca especialmente que no parece existir una retroalimentación importante entre comunidades autónomas a la hora de desarrollar sus textos legales de referencia en servicios sociales. De este modo, encontramos comunidades autónomas que, habiendo sufrido dos e incluso tres modificaciones sustanciales en sus leyes de referencia, como por ejemplo Extremadura, Cantabria o Galicia, no han tomado nota del desarrollo ético que han tenido otros textos legales en otras comunidades autónomas vecinas con una fecha de promulgación posterior a ellas. Parece ser que, lejos de existir un modelo básico de servicios sociales en España, existen 17 modelos básicos, aunque algunos se parecen entre sí más que otros.

A pesar de que la profesión de trabajo social tiene un fuerte contenido ideológico basado en principios y valores éticos desde su surgimiento, es especialmente significativo que, de diecisiete comunidades autónomas que hay en España, sólo cinco de ellas tengan Comité de Ética de la Intervención Social: Asturias, Navarra, Cataluña, País Vasco e Islas Baleares. El resto de comunidades no posee ningún órgano colegiado para plantear los conflictos y dilemas que surgen en la práctica profesional, a pesar de los grandes dilemas que plantea el ejercicio de la profesión de trabajo social, tal como, por ejemplo, han puesto de manifiesto los resultados obtenidos a través del Proyecto de investigación *Dilemas éticos en la intervención social: La perspectiva de los trabajadores sociales en España*, llevado a cabo por el grupo de investigación EFIMEC, perteneciente a la Universidad Pública de Navarra.

Las comunidades autónomas cuya ley de servicios sociales es más antigua y no ha sufrido modificaciones, apenas hace mención a principios básicos como ética, moral, deontología, confidencialidad y justicia, entre otros. Esto pone de relieve la necesidad de actualización de los textos legales de algunas comunidades autónomas, destacando fundamentalmente por su antigüedad la de Canarias, Andalucía y Valencia.

Los cuatro principios básicos que emanan de la bioética (autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia), no están igualmente representados en los textos analizados. Se observa que todos los textos recogen mayoritariamente los principios de autonomía y bienestar; así mismo, aunque no se recoge expresamente el término no maleficencia sí que se han recogido menciones al significado atribuido a ese concepto en todos los textos analizados,

y vinculando esta idea de no dañar a las personas con evitar su desarraigo e institucionalización, limitar las inmovilizaciones (físicas y farmacológicas) a prescripción facultativa, eliminar las causas que provocan la exclusión, y sancionar aquellas conductas que causen daños y perjuicios a los usuarios o profesionales de los servicios sociales. Sin embargo, la justicia apenas ha sido mencionada en los cuatro textos, en el que más Extremadura, un total de seis veces, y más vinculado a la dimensión social y a la redistribución de los recursos de manera equitativa.

En términos generales, se puede afirmar que las leyes de servicios sociales en España no cuentan con un desarrollo ético acusado, sobre todo las más antiguas, y parece significativo que hay leyes más recientes que la de, por ejemplo, Islas Baleares (2009). Esta es la que presenta un mayor contenido ético y goza de mayores garantías para trabajar a partir de criterios éticos preestablecidos.

Este estudio sirve de punto de partida para realizar un análisis más exhaustivo sobre la dimensión ética en los textos, con el objetivo de rescatar las claves que favorecen el establecimiento de cauces éticos adecuados en las comunidades autónomas que sí poseen este tipo de órganos colegiados de deliberación sobre conflictos y dilemas éticos en la intervención social.

Sería interesante que desde los diferentes Colegios Oficiales de Trabajo Social se elaboraran una serie de propuestas para remitir al Consejo General de Trabajo Social, con el objeto de sensibilizar a sus colegiados sobre la falta de criterios éticos a la hora de concebir y llevar a cabo el trabajo desde el Sistema Público de Servicios Sociales, para visualizar de manera significativa este problema, así como la falta de sintonía entre los discursos legales de cada comunidad autónoma, lo que incide en la precarización aún mayor de los servicios públicos.

Igualmente, desde los Colegios Profesionales se podrían evidenciar estas deficiencias con el objetivo de promover la puesta en marcha de Comités de Ética de la Intervención Social en el Sistema Público de Servicios Sociales, por un lado, y también Comisiones Deontológica en los Colegios Oficiales de Trabajo Social, pues de este modo se fomenta el trabajo desde el enfoque de la ética aplicada, y se mejoran los servicios y la motivación de los profesionales.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, C. (1993). “Una perspectiva de los servicios sociales en España”. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, 195-205.
- ARIAS, A. et al. (2004). “La definición de los servicios sociales en las leyes de servicios sociales de primera y segunda generación en España”. *Portularia*, 4, 507-518.
- BALLESTERO, A., Uriz, M.J, Vicarret, J.J. (2012). “Dilemas éticos de las trabajadoras y los trabajadores sociales en España”. *Papers*, 97/4, 875-898.
- BEAUCHAMP, T. y Childress, J. (2001). *Principles of biomedical ethics*. New York, USA: Oxford University Press.
- BORJA, A. (2007). “Los géneros jurídicos”, en Enrique Alcaraz (ed.), *Las lenguas profesionales y académicas*. Barcelona: Ariel, 101-106.
- CAMPS, V. (1991). *La imaginación ética*. Barcelona: Ariel.
- CONSEJO General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. (2012). *Código Deontológico de la Profesión de Diplomado en Trabajo Social*: Madrid: CGTS.
- CONSTITUCIÓN Española. Boletín Oficial del Estado núm. 311, 29 de diciembre de 1978.
- DÍAZ, A. (2014). “Comités de ética en intervención social”. Accesible en: <http://goo.gl/BK59sn>. Fecha de consulta: 21.08.2016.
- GALIANA, A. (2001). “Problemas técnico-formales y de factibilidad en la LO 4/2000 sobre derechos de los inmigrantes en España y su integración social”, en M. Calvo y N. Fernández (coord.), *Segundas jornadas derechos humanos y libertades fundamentales*, Aragón: Mira Editores, 265-284.
- GONZÁLEZ-SERNA, J.M^a. (2010). *Las variedades temáticas del texto*. Sevilla: Publicaciones del Aula de letras.
- LEY 9/1987, de 28 Abril, de servicios sociales. Boletín Oficial de Canarias, núm. 56, de 04/05/1987.
- LEY 2/1988, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 29, de 12/4/1988.
- LEY 5/1997, de 25 de Junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Boletín Oficial de la Comunidad Valenciana núm. 3028, de 04 de Julio de 1997.
- LEY 3/2003, de 10 de Abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 99 de 02 de Mayo de 2003 y BOE núm. 35 de 10 de Febrero de 2004.
- LEY del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de Febrero, de Servicios Sociales. Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 56, de 08 de Marzo de 2003.
- LEY 11/2003, de 27 de Marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 88, de 14 de Abril de 2003.
- LEY foral 15/2006, de 14 de Diciembre, de Servicios Sociales. Boletín Oficial de Navarra,

- núm.152 de 20 de diciembre de 2006.
- LEY 12/2007 de 11 de Octubre, de Servicios Sociales de Cataluña. Boletín Oficial del Estado núm. 266, de 6 de noviembre de 2007.
- LEY 2/2007, de 27 de Marzo, de Derechos y Servicios Sociales. Boletín Oficial del Estado, núm. 94, de 19 de Abril de 2007.
- LEY 12/2008, de 5 de Diciembre, de Servicios Sociales. Boletín Oficial del País Vasco, núm.246, de 24 de diciembre de 2008.
- LEY 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia. Boletín Oficial del Estado, núm. 15, de 17 de enero de 2009.
- LEY 5/2009, de 30 de Junio, de Servicios Sociales de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, núm. 132, de 10 de julio de 2009.
- LEY 4/2009, de 11 de Junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado, núm. 163, de 7 de julio de 2009.
- LEY 7/2009, de 22 de Diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja. Boletín Oficial de la Rioja, núm. 160, de 28 de diciembre de 2009.
- LEY 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Boletín Oficial del Estado, núm. 7, de 08 de enero de 2011.
- LEY 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial del Estado, núm. 38, de 14 de Febrero de 2011.
- LEY 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura. Boletín Oficial del Estado, núm. 108, de 06 de Mayo de 2015.
- MARTINELLI, G. de; Ledesma Prietto, N. y Valobra, A. M., (comps.) (2014). *Historia y metodología: Aproximaciones al análisis del discurso*. La Plata: UNLP. FAHCE. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales.
- MONTORO, A. (1984). “Ideologías y fuentes del derecho”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. 40, 59-84.
- OLMOS, A. (2012). “Discurso político e inmigración: análisis crítico de discurso a propósito de la reforma gubernamental realizada al sistema de salud pública en España”. *Discurso y Sociedad*, 6/ 4, 739- 758.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos, United Nations. Accesible en: goo.gl/JwPtBi. Fecha de consulta: 24/08/2016.
- REQUENA, S., Bañón, A. M. (2016). “Análisis de los mensajes enviados a la telemaratón de TV3 a favor de las personas con enfermedades poco frecuentes”. *Círculo de Lingüística Aplicada a la Comunicación (CLAC)*, 65, 317-355.
- SALCEDO, D. (2001). *Autonomía y Bienestar. La ética del trabajo social*. Granada: Editorial Comares.
- VAN DIJK, T.A. (1996). *Estructuras y funciones del discurso. Una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto y a los estudios del discurso*. Madrid: Siglo XXI editores.
- VAN DIJK, T.A. (1998). *Ideología. Una aproximación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

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

VILÁ, A. (2012). “La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales [2006-2011]: análisis comparativo”, *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar AZARBE*, 1, 143-148.