Número Extraordinario 2023
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

18. EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES

Pompeyo Gabriel Ortega Lozano
Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

I. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

Es el artículo 25 de la DUDH el precepto que viene a referirse al concepto de servicios sociales cuando estipula 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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Además, la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. Precepto que ha deponerse en relación con el artículo 22 de la DUDH al establecer que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad[1].

Parecido contenido se localiza en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando viene a recoger que los Estados en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Para ello, los Estados deberán tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. En efecto, surge el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, debiéndose adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas oportunas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan[2].

Destaca también la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961, cuya ratificación por España se hizo en fecha de 29 de abril de 1980. En efecto, la Carta Social Europea, en

[1] Monereo Pérez, J. L.: "Derecho a la seguridad social y asistencia social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *El sistema universal de los derechos humanos: Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, págs. 515 y ss.

[2] Monereo Pérez, J. L.: "Teoría general de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 22 DUDH PID-ESC y concordantes)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *El sistema universal de los derechos humanos: Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014, págs. 445 y ss.

su artículo 14, se refiere al derecho a los servicios sociales cuando dispone que las Partes Contratantes se comprometen: 1) A fomentar u 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. 2) A estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios. Siendo el artículo 15 el que se refiere al derecho de las personas física o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social al establecer que las Partes Contratantes se comprometen: 1) A tomar las medidas adecuadas para procurar a los interesados medios pare su formación profesional e incluso, si fuese necesario, las oportunas instituciones especializadas, ya sean privadas o públicas. 2) A adoptar las medidas adecuadas para proporcionar un puesto de trabajo a los minusválidos, particularmente por medio de servicios especiales de colocación, posibilidades de empleo protegido y medidas destinadas a estimular a los empleadores a su contratación[3].

Por su parte, el artículo 13 de la Carta Social Europea, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, hace referencia al compromiso de las partes por: 1) Velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado. 2) Velar por que las personas que se beneficien de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna en sus derechos politices y sociales. 3) Disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesario para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar. 4) Aplicar los citados compromisos en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes Contratantes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953[4].

También es de destacar el artículo 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) al establecer que la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad. Siendo el artículo 34 el que, en referencia a la Seguridad Social y ayuda social, recoge que la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales[5]. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales. Además, con la finalidad de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales. Este bloque normativo regulador de los derechos de Seguridad

[3] Molina Navarrete, C.: "Derecho a los beneficios de los servicios sociales (artículo 14)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, págs. 669 y ss.

[4] Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A.: "Derecho a la asistencia social y médica (artículo 13)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017, págs. 661 y ss.

[5] Monereo Pérez, J. L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social", en *Lex social: revista de los derechos sociales*, núm. 2, 2018, págs. 251 y ss.

Social, Servicios Sociales y Asistencia Social, adquiere singular relevancia, porque siendo uno de los grandes referentes el artículo 34 CDFUE, el mismo no se limita a reconocer tales derechos, sino que va más lejos al imponer a los Estados un conjunto de garantías para hacerlos realmente efectivos[6].

En efecto, la expresión "Servicios Sociales" tiene básicamente dos sentidos: uno, institucional u orgánico, que hace referencia a la existencia de un entramado organizativo responsable de la realización de determinadas actuaciones; el otro, prestacional, y hace referencia al conjunto de actuaciones, prestaciones en especie (esto es, actuaciones realizadas por los poderes públicos, de forma directa o indirecta, mediante concierto con entidades privadas, con ánimo de lucro, para atender las diversas situaciones de necesidad que los individuos o las personas tengan en cada momento). En la perspectiva histórica, cabe decir que ambas acepciones se han utilizado para comprender la estructura y el funcionamiento de los Servicios Sociales del Sistema de Seguridad Social. En los sistemas nacionales más avanzados comparables predomina, hoy por hoy, el entendimiento de los Servicios Sociales en el marco de la Seguridad Social como prestación técnica o *in natura*, no económica en sí misma, a diferencia de lo que sucede en el ámbito del más general Derecho de acción social de estructuras territoriales descentralizadas (donde se han desarrollado extraordinariamente servicios sociales "externos" al sistema institucional de la Seguridad Social). De este modo, aunque con tendencias contradictorias en diversos países europeos, suele configurarse los servicios sociales como prestación de la Seguridad Social, esto es, como rama de protección social pública de tipo técnico (en especie, o en servicios), complementaria de las previstas con carácter básico en la acción protectora de la Seguridad Social eminentemente monetaria (pensiones, subsidios y ayudas económicas). En estas prestaciones de servicios sociales, si comparten con las prestaciones de asistencia social el carácter complementario, domina el carácter colectivo, frente a la dimensión más individualizada de las ayudas asistenciales; de ahí que se dirijan fundamentalmente a satisfacer las necesidades concretas de determinados grupos o colectivos (servicios sociales "especializados")[7].

Asimismo, localizamos cantidad de normas internacionales referidas a los servicios sociales, especialmente de la ONU y OIT[8].

II. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Los servicios sociales deben ser estudiados atendiendo al marco constitucional. En efecto, la Constitución Española constituye (al igual que la mayoría de las materias) el pilar principal de los servicios sociales. No obstante, los servicios sociales como tal no son reconocidos expresamente en uno de sus preceptos (como pudiera ocurrir con cualquier otra materia), sino que debe deducirse del propio sentido e interpretación de la Constitución Española y, en especial, de varios de sus preceptos. Así se extrae desde el inicio del texto normativo, en concreto, desde su preámbulo, cuando se afirma que la Nación española proclama su voluntad de "*garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo*". Seguido del artículo 1 que viene a recoger el más que conocido precepto constitucional que establece lo siguiente: "*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*".

---

[6] Monereo Pérez, J. L.: "Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La Europa de los derechos: estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pág. 894.

[7] Monereo Pérez, J. L.: "Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La Europa de los derechos: estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pág. 903.

[8] *Vid*. Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A.: "Integración de las personas discapacitadas", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La Europa de los derechos: estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, págs. 575 y ss.

A continuación, el artículo 9.2 confirma que "*corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*"; así como "*remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*". Por tanto, se vuelve a hacer referencia a la participación de la vida social; ese especial interés de España en la justicia social.

Nos encontramos en Estado de bienestar que da lugar a la creación de derechos sociales[9], de medidas de solidaridad social y de criterios de redistribución[10]. En un estado intervencionista y comprometido con las situaciones sociales, los servicios sociales son un sector del bienestar social que constituyen un medio para hacer efectivo el derecho a vivir en una sociedad algo más igualitaria en la que los ciudadanos no se vean discriminados por situaciones que les vengan impuestas por la marginación, la pobreza, la discapacidad, etcétera[11].

Asimismo, el artículo 10.2 CE establece que "*las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*". Normativa a la que ya nos hemos referido de manera general.

Continuando con la Constitución Española, el artículo 14 se refiere a la igualdad incluso desde la perspectiva social cuando establece que "*los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*". Es este el precepto que justifica y fundamenta las actuaciones administrativas a favor de determinadas situaciones sociales que pudieran ocasionar la desigualdad que los servicios pretenden amparar. Además, el artículo 27 CE se refiere al derecho a la educación, derecho en el que, por supuesto, debe quedar incluida la educación especial: "*los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*".

Llegamos así al capítulo tercero de la constitución (artículos 39 y siguientes) titulado de los principios rectores de la política social y económica. Precisamente, el propio artículo 39 CE se refiere al llamamiento de que los poderes públicos se encargaran de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. La propia Constitución Española (artículo 40 CE) también se refiere a la promoción, por parte de los poderes públicos, de aquellas condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo (políticas activas). Refiriéndose también (artículo 41 CE) al mantenimiento de la Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (políticas pasivas). De conformidad con este precepto, ¿los servicios sociales se integran dentro del modelo de Seguridad Social? En la CE, existe una doble opción para el modelo de Seguridad Social: los servicios sociales podrían formar parte como modelo asistencial; pero también podrían formar otro sistema de protección social independiente y paralelo. Esta última opción es la que parece haberse implantado en España del estudio de los artículos 148 y 149 CE; no obstante, aunque se haya implantado como sistema independiente, existen puntos de conexión con el propio modelo de Seguridad Social; en definitiva,

[9] Monereo Pérez, J. L.: "Por una teoría general de los derechos sociales fundamentales que garanticen su plena efectividad", en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 8, 2017, págs. 698 y ss.

[10] García Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

[11] Alemán Bracho, C.: "La política de asistencia social desde la transición democrática", *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 87, 1995, pág. 202.

se podría afirmar que en España existe un modelo de protección social que es Seguridad Social y un modelo de servicios sociales no contributivo para todos los ciudadanos[12].

Asimismo, el Estado deberá velar especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno (artículo 42 CE). En este mismo sentido, los poderes públicos deberán promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (artículo 48 CE). En plena vinculación con la temática a tratar, el artículo 49 CE se refiere al compromiso de los poderes públicos por realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que la Constitución Española otorga a todos los ciudadanos. Por último, en este capítulo de la Constitución, el artículo 50 CE establece que los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Este capítulo tercero del título I de la Constitución se recoge como principios rectores o inspiradores de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que necesitan de una ley específica para su protección, tal cual establece el artículo 53.3 CE: "*el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*".

III. LOS SERVICIOS SOCIALES: ¿COMPETENCIA DEL ESTADO O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

Como decíamos, la propia Constitución Española no se refiere ni atribuye expresamente la competencia de los servicios sociales. Por ello se localizan tres consecuencias[13]:

— En primer lugar, al no quedar constancia expresa de los servicios sociales en el artículo 149 CE (referido a la atribución de competencias estatales) se podría afirmar que los servicios sociales no son competencia exclusiva del estado.

— En segundo lugar, resulta que tampoco aparece mención expresa en el artículo 148 CE (referido a las competencias de las Comunidades Autónomas). Aquí localizaríamos dos opciones posibles: realizar una interpretación extensiva y amplia del artículo 148.20 CE cuando afirma que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en "*asistencia social*"; o bien, de conformidad con el artículo 149.3 CE, los servicios sociales pueden asumirse por los Estatutos de Autonomía por no ser materia reservada al Estado: "*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia*

[12] Alemán Bracho, C.: "La política de asistencia social desde la transición democrática", *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 87, 1995, pág. 208.

[13] Alemán Bracho, C.: "La política de asistencia social desde la transición democrática", *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 87, 1995, pág. 209.

de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas".

— En tercer lugar, de conformidad con este precepto (artículo 149.3 CE), las competencias sobre aquellas materias que no hayan sido asumida por los Estatutos de Autonomía serán competencia del Estado.

Sí que es cierto que el propio artículo 149.1.17.ª (será competencia exclusiva del Estado, la "*legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas*"), otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de Seguridad Social, con la problemática a la que antes nos hemos referido de si, en España, al no regularse la competencia expresamente respecto a los servicios sociales (no aparece referencia alguna en los artículos 148 y 149 CE), los servicios sociales pueden incluirse dentro de la Seguridad Social (incidiremos en ello más adelante). No obstante lo anterior, restar competencias asistenciales a las Comunidades Autónomas entendiendo que la asistencia social es, en su mayor parte, Seguridad Social, supondría vaciar de contenido el artículo 148.1.20 CE, lo que resultaría inadmisible constitucionalmente[14].

Respecto a las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir, las mismas pueden quedar resumidas en las siguientes posibilidades:

Aquellas competencias a las que el artículo 148 CE se refiere. "*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno. 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales. 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12.ª Ferias interiores. 13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14.ª La artesanía. 15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20.ª Asistencia social. 21.ª Sanidad e higiene. 22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149*".

[14] De la Villa Gil, L. E.: "La incidencia de las reformas estatutarias en el reparto constitucional y legal de competencias en materia de Seguridad Social y de Asistencia Social", en AA.VV.: *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Sevilla, CARL, 2007, pág. 187.

1. Algunas de las competencias a las que el artículo 149 CE se refiere, como, por ejemplo, la ejecución en materia de Seguridad Social.

2. De conformidad con el artículo 149.3 CE, las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Por tanto, podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas las competencias no atribuidas expresamente al Estado.

Por último, el artículo 150.2 CE dispone que "*el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*".

Más concretamente, somos partidarios de realizar una interpretación extensible del artículo 148.1.20.ª CE que viene a establecer que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: "asistencia social". Y es lo que en la práctica se ha venido desarrollando pues, de una u otra manera, con una u otra denominación, las Comunidades Autónomas han decidido prestar atención a esta materia, aunque con diferentes denominaciones: asistencia social, bienestar social, servicios sociales, beneficencia, etcétera. Sin perjuicio de lo anterior, otra opción factible sería la del artículo 149.3 CE, cuando establece que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, atendiendo al Estatuto de Autonomía. Sea como fuere, lo cierto es que, de una u otra forma, los servicios sociales deberán ser regulados por las Comunidades Autónomas.

En definitiva, tal como hace referencia la exposición de motivo de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, la Constitución española de 1978 compromete expresamente a los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas (artículo 9.2), así como en el cumplimiento de objetivos que hagan posible el progreso social y económico (artículo 40.1).

Todo ello, unido a la atención que presta a determinados grupos de población, como la juventud (artículo 48), las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica (artículo 49), las personas mayores (artículo 50), la familia, los hijos y las hijas (artículo 39.1,2 y 4), configura el soporte constitucional de un concepto amplio de servicios sociales susceptible de ser regulado y desarrollado por las comunidades autónomas, en virtud de la asunción de competencias que la propia Constitución posibilita a tenor de lo dispuesto en su artículo 148.1, reservándose en el artículo 149.1.1.ª, como competencia exclusiva del Estado, la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales[15].

Como puede comprobarse los problemas de interpretación son palpables[16]. La CE no incluye definición alguna de lo que debe entenderse por asistencia social; además, la jurisprudencia constitucional se hizo eco de la bifurcación que el ámbito de protección social experimentó cuando se formalizó la inclusión en el sistema de Seguridad Social de las prestaciones no contributivas. Todo ello ha influido en la conformación de un concepto evolucionado de asistencia social, integrador de

[15] Exposición de motivos de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

[16] Monereo Pérez, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, 2009, págs. 295 y ss.

técnicas de protección diversas, unas externas al sistema de Seguridad Social (abierta a la intervención autonómica de conformidad con el artículo 148.1.20 CE y artículo 41 CE) y otras internas al sistema y en consecuencia reconducibles al artículo 149.1.17ª CE[17].

Debe partirse del hecho de que la acción y protección social constituye una materia especialmente compleja, de manera que la atribución de competencias exclusivas no debe confundirse con competencias "excluyentes" que puedan impedir la actuación de las diferentes Administraciones implicadas. En relación a la "Asistencia Social» (art. 148.1.20.ª de la Constitución), el Tribunal Constitucional ha confirmado que nuestro constituyente maneja un concepto consagrado por la práctica nacional e internacional, de ahí que deba atraerse a la interpretación del Texto constitucional los criterios materiales que pueden deducirse de la legislación vigente: "*siguiendo la pauta de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, lo que deba entenderse por Asistencia Social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Uno de estos caracteres típicos es su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. La Asistencia Social viene conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces. Aunque en una primera aproximación el lenguaje constitucional no desmiente esta caracterización, del análisis de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía e, incluso, de los Decretos de traspaso de funciones y servicios –en la medida en que puedan servir como elementos auxiliares de la interpretación–, proporcionan una noción más amplía, impropia si se quiere, de lo que es la Asistencia Social a efectos del reparto de competencias constitucionalmente establecido. Esta noción no sólo comprende a la asistencia dispensada por entes públicos –que la definen y la prestan–, sino también a la dispensada por entidades privadas, caso en que los poderes públicos desempeñan sólo funciones de fomento o de control*". Por tanto, la "Asistencia Social" es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. No obstante, el Estado, en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Ello quiere decir que, una vez detectado un particular problema social que requiera intervenciones de Asistencia Social a nivel suprautonómico, el Estado podría intervenir, pero, debería tratar de respetar para ello, en lo posible, las competencias de las Comunidades afectadas, cuya participación, además, convendría tener en cuenta para precisar los términos en que ha de realizarse tal actividad (y existen instrumentos adecuados para conseguir una actividad cooperativa en la materia), aunque ello no pueda exigirse, sin embargo, en todos los casos[18].

Para el Tribunal Constitucional, la noción de asistencia social no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce "*la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas*". Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios. Las Leyes examinadas responden a esta idea al otorgar prestaciones, con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma, a un grupo de personas no incluidas en el régimen de la Seguridad Social.

[17] De la Villa Gil, L. E.: "La incidencia de las reformas estatutarias en el reparto constitucional y legal de competencias en materia de Seguridad Social y de Asistencia Social", en AA.VV.: *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Sevilla, CARL, 2007, pág. 187.

[18] STCo. 146/1986, de 25 de noviembre [RTC 1986, 146].

No se trata, por tanto, de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social; sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificado por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles[19].

Por tanto, a partir de esta caracterización el Tribunal Constitucional defiende la competencia autonómica para acordar la concesión de estas medidas de asistencia social siempre que concurran dos elementos básicos[20]: excepcionalidad y no incidencia en el sistema de la Seguridad Social.

En definitiva, es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al Sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE)[21].

En este sentido, las diferentes prestaciones de la materia "Seguridad Social" conforman un entramado dirigido a la cobertura de riesgos y a la atención de situaciones de necesidad que presentan una tendencia de unidad y estabilidad en el tiempo y en el conjunto del territorio nacional. La Seguridad Social se configura, según hemos reiterado en nuestra doctrina, como un régimen legal, público e imperativo, dirigido a paliar situaciones de necesidad, de modo que presenta una determinada estructura protectora de los ciudadanos[22]. Por el contrario, las prestaciones que las Comunidades Autónomas puedan otorgar en materia de Asistencia Social no exigen ser caracterizadas por su integración en un sistema unitario y permanente ni en el tiempo ni en el espacio, pues la exclusividad de esta competencia permite a aquéllas optar por configuraciones diferentes en sus territorios respectivos[23].

En suma, debe partirse de la idea de que la línea que divide Seguridad Social y asistencia social en ocasiones se encuentra bastante desdibujada. Es así que en este contexto adquiere especial importancia traer a colación lo dispuesto por el art. 42.4 LGSS, en virtud del cual, se considera incluida en la acción protectora de la Seguridad Social cualquier prestación de carácter público que tenga como finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva y ello sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas. En consecuencia, quedarían fuera del ámbito protector del sistema de Seguridad Social las prestaciones de carácter público cuyo objetivo fuese complementar o mejorar prestaciones

[19] STCo. 76/1986, de 9 de junio [RTC 1986, 76].

[20] Monereo Pérez, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, 2009, pág. 298.

[21] STCo. 239/2002, de 11 de diciembre [RTC 2002\239].

[22] STCo. 103/1986, de 16 de julio [RTC 1986, 103], STCo. 65/1987, de 21 de mayo [RTC 1987, 65], STCo. 134/1987, de 21 de julio [RTC 1987, 134], STCo. 37/1994, de 10 de febrero [RTC 1994, 37] y STCo. 206/1997, de 27 de noviembre [RTC 1997, 206].

[23] STCo. 239/2002, de 11 de diciembre [RTC 2002\239].

no contributivas, así como las ayudas netamente asistenciales que las Comunidades Autónomas establezcan a favor de los pensionistas residentes en su territorio en virtud de las competencias que les reconoce el art. 148.1.20 CE[24].

En definitiva, las CCAA ostentan competencias exclusivas sobre un ámbito de "Asistencia social" basada ésta en técnicas de ayuda y no de previsión social (art.148.1.20 CE). El Estado se conforma como un Estado plurilegislativo, dónde el poder legislativo se distribuye entre las distintas Unidades Territoriales cuya legitimidad está constitucionalizada. En esta dirección, un examen atento y detenido de los artículos 149.1 (7ª legislación laboral; y 17ª legislación de Seguridad Social) y del art.148.1 (20ª Asistencia social), muy lejos de una primera lectura superficial y aparente, pone de relieve, que con mayor o menor intensidad, contienen auténticas competencias compartidas (o, incluso en algún caso "concurrentes" en sentido débil, esto es, de legislación "no básica") por el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la política de protección social; es decir, respecto a las materias laboral y de seguridad social y otras técnicas públicas de protección social[25].

IV. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

En el derogado Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981, el artículo 13 venía a establecer que la Comunidad Autónoma de Andalucía tenía competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "*22. Asistencia y servicios sociales. Orientación y planificación familiar*". "*23. Instituciones Públicas de protección y tutela de menores respetando la legislación civil, penal y penitenciaria*". "*25. Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial, y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía*". "*30. Promoción de actividades y servicios para la juventud y la tercera edad. Desarrollo comunitario*". El artículo 20 del derogado Estatuto de Andalucía de 1981 establecía que "*corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior*". Asimismo, respecto a la Seguridad Social, este precepto, en su apartado 2, venía a recoger que, "*en materia de Seguridad Social corresponderá a la Comunidad Autónoma: a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma. b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social*".

Ahora, de conformidad con el artículo 23 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, y que lleva por título "prestaciones sociales", se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales. Asimismo, todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley.

Continua el Estatuto de Autonomía refiriéndose a los "servicios sociales, voluntariado, menores y familias" en su artículo 61. En dicho precepto se establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye: a) La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública. b) La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social. c) Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación.

[24] Monereo Pérez, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, 2009, pág. 300.

[25] Monereo Pérez, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, 2009, pág. 303.

Por tanto, el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía no duda en declarar como competencia exclusiva a los servicios sociales, de conformidad con la interpretación amplia a la que nos hemos referido del artículo 148.1.20.ª CE que, recordemos, venía a establecer que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: "asistencia social", lo que, efectivamente, ha realizado Andalucía con su Estatuto de Autonomía.

Este mismo precepto viene a recoger también que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de voluntariado, que incluye, en todo caso, la definición de la actividad y la regulación y la promoción de las actuaciones destinadas a la solidaridad y a la acción voluntaria que se ejecuten individualmente o a través de instituciones públicas o privadas.

Asimismo, se indica también que corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de menores: a) La competencia exclusiva en materia de protección de menores, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen de protección y de las instituciones públicas de protección y tutela de los menores desamparados, en situación de riesgo, y de los menores infractores, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y penal. b) La participación en la elaboración y reforma de la legislación penal y procesal que incida en la competencia de menores a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto.

Por último, corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución.

Sobre la organización de servicios básicos deberemos atender al artículo 84 del Estatuto de Autonomía de la comunidad autónoma de Andalucía. Este precepto viene a establecer que la Comunidad Autónoma podrá organizar y administrar todos los servicios relacionados con educación, sanidad y servicios sociales y ejercerá la tutela de las instituciones y entidades en estas materias, sin perjuicio de la alta inspección del Estado, conducente al cumplimiento de las funciones y competencias correspondientes. En suma, Andalucía tiene potestad de organizar y administrar todos los servicios relacionados con servicios sociales y ejercer la tutela de las instituciones y entidades en esta materia.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en las materias ya expresadas a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca.

El artículo 175 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, respecto a la hacienda de la comunidad autónoma viene a recoger que la misma dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español. Todo ello de acuerdo a una serie de principios, entre los que destaca el de garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del estado de bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce un importante número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales como es el caso del derecho a la igualdad de género (artículo 15), a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17), de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), de personas con discapacidad o dependencia (artículo 24), al acceso de todas las personas en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una

renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Estos derechos vinculan a los poderes públicos y son exigibles en la medida en que vengan determinados por su propia regulación. Los poderes públicos que están involucrados en Andalucía son la propia Administración de la Comunidad Autónoma y los entes locales, como establece la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, sobre la base de lo definido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, así como lo establecido por la normativa sectorial de desarrollo, lo que determina la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación entre las Administraciones Públicas para garantizar una prestación de servicios sociales integral, continua, de alta calidad y de acceso universal, en el marco de las respectivas competencias[26].

En definitiva, aunque la Asistencia Social es distinta a los servicios sociales (dentro de las técnicas de protección social pública), en la praxis jurídica, las Comunidades Autónomas han venido promulgando "Leyes de servicios sociales" al amparo del art.148.1.20 CE (que hace referencia únicamente la Asistencia social). Las Comunidades Autónomas aspiran a detentar más poder y el Estado central ha rehusado políticamente entrar en esa lucha de competencias por este tipo de prestaciones y servicios sociales. No es de extrañar que en Andalucía ya el Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, atribuyó competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma, tanto en materia de asistencia social como en servicios sociales (art. 13.22)[27]. Después, el nuevo Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece que "*corresponde a la Comunidad Autonómica la competencia exclusiva en materia de servicios sociales*" (art. 61)[28].

V. LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, con uno u otro contenido, se refiere también a los servicios sociales. Así, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Más concretamente, el apartado segundo de este precepto viene a enunciar que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: "*e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*":

Al hilo de lo anterior, el artículo 26 afirma que los Municipios deberán prestar, en todo caso, además de los servicios recogidos en el precepto anterior, "*en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público*".

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 27 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización

[26] Exposición de motivos de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

[27] Monereo Pérez, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, 2009, pág. 306.

[28] Para un examen completo de síntesis del marco legal del Sistema de Servicios Sociales Andaluz, véase Maldonado Molina, J.A.: "El Sistema de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en Monereo Pérez, J. L. y Serrano Falcón, C.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Comares, 2009, págs. 409 y ss.

administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: "*c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer*".

Por tanto, aun cuando parece que los servicios sociales entran en conflicto respecto a si deberán ser asumidos por las Comunidades Autónomas o por los Municipios, lo cierto es que, en la práctica, las Comunidades Autónomas suelen elaborar orientaciones generales siendo los Entes locales los que se encargan de esa ejecución y distribución de recursos respecto de los servicios específicos ofrecidos, pues lo cierto es que las corporaciones locales son la administración más próxima al ciudadano, adecuándose mejor a las necesidades específicas de los mismos[29].

VI. LAS LEYES AUTONÓMICAS SOBRE SERVICIOS SOCIALES: ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY 9/2016, DE 27 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

En las Comunidades Autónomas se localizan leyes autonómicas que vienen a desarrollar los servicios sociales[30]. En Andalucía, la actual ley que los regulares la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

Para esta ley, los servicios sociales son el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a garantizar el derecho de todas las personas a la protección social, en los términos recogidos en las leyes, y tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar. Estos servicios, configurados como un elemento esencial del estado de bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad y a promocionar la cohesión social y la solidaridad.

El desarrollo de las nuevas sociedades basadas en el conocimiento ha generado dinámicas internas de lucha contra la pobreza y la exclusión, y de promoción de las libertades y los derechos humanos, muy importantes. Cada vez más, las sociedades reclaman la justicia social como un derecho, y no como un privilegio, y la plena participación en las decisiones que les afectan.

Como decíamos, tal cual establece también la normativa andaluza, esta evolución, en la consideración de los derechos humanos, ha tenido su refrendo en los compromisos políticos a nivel internacional a lo largo del último siglo, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, aprobada por las Naciones Unidas; la Carta Social Europea de 1961, firmada y ratificada por España; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000; la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, y, más recientemente, la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes de 2007, elaborada por organizaciones de la sociedad civil internacional y dirigida formalmente a los actores estatales y otras instituciones de todo el mundo.

---

[29] Alemán Bracho, C.: "La política de asistencia social desde la transición democrática", *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 87, 1995, pág. 214.

[30] Maldonado Molina, J. A.: "El Sistema de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en Monereo Pérez, J. L. y Serrano Falcón, C.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Comares, 2009, págs. 409 y ss. Maldonado Molina, J. A.: "Los servicios sociales comunitarios", en Monereo Pérez, J. L. y Serrano Falcón, C.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Comares, 2009, *passim*. Maldonado Molina, J. A.: "Los servicios sociales especializados", en Monereo Pérez, J. L. y Serrano Falcón, C.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Comares, 2009, *passim*.

Esta última declaración aspira a la democracia igualitaria, plural, paritaria, participativa, solidaria y garantista; y proclama el derecho de todas las personas a una existencia en condiciones de dignidad y a una igualdad de derechos plena y efectiva, subrayando el derecho y el deber de erradicar el hambre y la pobreza extrema desde una nueva perspectiva basada en la participación activa de la ciudadanía.

La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se configura con el objetivo de consolidar, fortalecer y mejorar el ámbito de los servicios sociales, así como su capacidad de adaptación, garantizando una protección integral a la ciudadanía. Con esta ley se dota de naturaleza propia al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, basado en los principios de universalidad e igualdad de acceso a todas las personas, que aglutina todos los recursos de las Administraciones Públicas, y orientado a la calidad y a situar a la persona como centro de todas las políticas sociales. En esta línea se configura el derecho a las prestaciones esenciales del sistema como un derecho subjetivo de ciudadanía y exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión de las mismas, con el fin de proporcionar una cobertura adecuada e integral de las necesidades personales y sociales básicas.

Continuando con el análisis de la normativa, tal como establece la exposición de motivos, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se compone de 141 artículos agrupados en VI títulos, seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales[31].

El título preliminar detalla el objeto de la Ley, describe las principales definiciones de los conceptos que se desarrollan a lo largo del texto normativo, fija los objetivos de la política de servicios sociales en Andalucía, detalla quién tiene la titularidad del derecho a la prestación de los servicios sociales en Andalucía y delimita el ámbito de aplicación de la Ley, diferenciando los servicios integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía de aquellos de iniciativa privada no integrados en el mismo. Las principales novedades que aporta este título son la universalización de los derechos de todas las personas a las prestaciones y servicios de los servicios sociales, en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social; la ordenación del papel de la iniciativa privada en materia de servicios sociales, y la determinación de las prestaciones garantizadas como derechos subjetivos de la ciudadanía exigibles ante la Administración, frente a otras prestaciones sujetas al régimen de disponibilidad de recursos a las que denomina prestaciones condicionadas.

El título I está dedicado a la ciudadanía y a los servicios sociales, y se desarrolla a lo largo de dos capítulos. El primero se dedica a los derechos y obligaciones de la ciudadanía en relación con los servicios sociales en Andalucía, y en él se detallan de forma amplia los derechos que asisten a la ciudadanía en general, a las personas usuarias de los servicios sociales y a las personas residentes en centros de servicios sociales de la Comunidad Autónoma. Este enfoque permite ser más preciso en la definición de los derechos, a la par que más específico a la hora de garantizar la libertad, la autonomía y la dignidad de las personas que conviven en un centro. En el elenco de derechos se introducen elementos novedosos en el ámbito de los servicios sociales, como es el derecho a poder expresar la propia voluntad de forma anticipada y a que sea respetada una vez la persona que tenga limitado su raciocinio y su capacidad de obrar. De la misma manera, en un enfoque comprensivo de los derechos, se reconocen los ya establecidos para determinados grupos de atención especial en otras normas relativas a la materia. El capítulo segundo está dedicado a la participación ciudadana en el seno del Sistema Público de Servicios Sociales, manteniendo un régimen de órganos colegiados que permita vertebrar la participación del movimiento asociativo andaluz tan rico en esta materia,

[31] Hacemos referencia a la detallada exposición de motivos de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

como participar desde el plano individual por un conjunto múltiple de canales que facilitan que las aportaciones lleguen a donde verdaderamente van a ser útiles. Destaca el mandato que la Ley formula al Gobierno para que establezca una carta de derechos y deberes de las personas usuarias que las empoderen a la hora de poder exigir lo que por ley les corresponde, facilitando asimismo su difusión y su comprensión.

El título II es el más amplio de la Ley y se desarrolla mediante diez capítulos, en los que se abordan todos los aspectos de ordenación y organización necesarios para configurar y desarrollar el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. En los tres primeros capítulos, la Ley define el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y lo dota de naturaleza jurídica, a la vez que lo delimita claramente y fija los principios que van a regir su cometido. El Sistema queda definido como el conjunto de servicios, recursos y prestaciones de las Administraciones Públicas de Andalucía, o vinculadas a las mismas, orientadas a satisfacer el derecho a la protección social, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en esta ley y en toda la normativa vigente en la materia. La superior dirección y coordinación del sistema es responsabilidad de la Consejería competente en materia de servicios sociales. Se aborda también la estructura del sistema en dos vertientes: la estructura funcional y la territorial. Funcionalmente, el sistema pivota sobre el nivel básico, que lo constituyen los servicios sociales comunitarios, que en esta ley quedan reforzados con su amplia definición, sus funciones y el establecimiento de la figura del "profesional de referencia", a la vez que constituyen la puerta de acceso a todas las prestaciones, recursos y servicios, tanto del nivel básico como del especializado. La delimitación por niveles se fundamenta en dos criterios, uno de necesaria proximidad y otro basado en la complejidad del servicio. En la delimitación territorial se mantiene la Zona Básica de Servicios Sociales como unidad fundamental y se crea el Área de Servicios Sociales.

En el capítulo dedicado a las prestaciones de servicios sociales, es importante hacer mención a la clasificación, a efectos de esta ley, en prestaciones de servicio y prestaciones económicas, quedando los aspectos tecnológicos englobados en las primeras, toda vez que forman parte de los paquetes de servicios que se prescriben a través de los proyectos de intervención social.

La Ley, en este título, aborda igualmente los procedimientos de intervención en el ámbito profesional, definiendo el Proyecto de Intervención Social como la actuación diseñada para garantizar el carácter integral de la atención y su continuidad, de acuerdo con la valoración de las necesidades individuales y su correlato en los sistemas de información, a través de la historia social, única y universal para todas las personas usuarias de los servicios sociales en Andalucía. Para la adecuada gestión del sistema, la Ley regula la existencia de una tarjeta social individualizada para todas las personas titulares del derecho a los servicios sociales, que no necesariamente debe ser singular, sino que puede ser compatible y simultánea a la tarjeta sanitaria andaluza.

En cuanto a la organización y gestión del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, la ley toma como base las estructuras existentes en la actualidad, respetando las competencias que ostentan la Junta de Andalucía y las entidades locales dentro del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, con especial referencia a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Continúa este título II con tres capítulos muy enfocados al desempeño profesional, donde establece las bases profesionales que van a orientar el sistema, con aspectos esenciales del desarrollo profesional y de la formación permanente y con base en el sistema integral de calidad del sistema. Junto a ello, se reconoce e impulsa la labor investigadora en el sistema, fomentando la investigación en red y la generación, a partir de lo que actualmente existe, de nuevas estructuras del conocimiento

que impulsen la investigación social y la investigación evaluativa en el campo de las ciencias sociales. Concluye el título II con un capítulo dedicado a la ética en los servicios sociales, en el convencimiento de que el desarrollo de la red de recursos y de la capacidad de intervención de los servicios sociales requerirá, cada vez más, del apoyo de una estrategia que contemple los dilemas éticos a los que se va a enfrentar cada día con más intensidad.

En el título III de la Ley se abordan, a través de sus cuatro capítulos, la importante función de planificación del sistema, los aspectos del modelo de calidad que se define en la Ley, y que será parte esencial de la forma de proveer servicios sociales, los elementos que tienen que ver con el impulso a la eficiencia y la sostenibilidad, y otros aspectos muy ligados a la intervención pública, como son el régimen de autorización y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales, y el desarrollo de la función inspectora, que forma parte esencial del modelo de impulso a la calidad. El Plan Estratégico de Servicios Sociales y la estrategia de calidad del Sistema de Servicios Sociales son los elementos fundamentales y dinamizadores del desarrollo de los objetivos de la política social en Andalucía.

El título IV, que se divide en cinco capítulos, trata de la regulación de la iniciativa privada y social en la provisión de servicios sociales en Andalucía, reconociendo su papel en la configuración del sistema público mediante relaciones de colaboración admitidas en ley. Esta regulación es novedosa en Andalucía toda vez que la Ley 2/1988, de 4 de abril, no entró a ordenar este sector, reconociendo en todo momento la libertad de empresa. Como principal novedad se incluye la figura del concierto social, cuya especificidad radica en la singularidad de los servicios sociales que se prestan y que tiene amplia acogida en derecho comparado español. Asimismo, la Ley prevé las modalidades de partenariado, patrocinio y mecenazgo en los servicios sociales de Andalucía, determinando sus condiciones básicas, y culmina el título con la declaración de interés social para Andalucía a entidades sin ánimo de lucro.

El título V aborda la financiación del sistema a lo largo de sus tres capítulos, abriendo y regulando todo el marco de financiación pública del sistema y las relaciones financieras de colaboración privada. Un elemento esencial en la financiación del sistema público lo constituyen los contratos programa dentro del marco de relación financiera entre la Consejería y sus entidades públicas y entre éstas y los centros, como forma de vincular la financiación con el cumplimiento de los objetivos que se marca el sistema, en un escenario de recursos limitados y con base en principios de calidad, efectividad y eficiencia.

El título VI, dividido en tres capítulos, regula el régimen de infracciones y sanciones. Esta regulación es necesaria en nuestro ordenamiento, toda vez que la Ley 2/1988, de 4 de abril, la abordó de forma insuficiente y sus referencias prácticas había que buscarlas en leyes sectoriales reguladoras de aspectos concretos de los servicios sociales. Con esta regulación se desarrollan los preceptos necesarios para mantener los estándares adecuados para el funcionamiento del sistema dentro de las mayores garantías y de la necesaria seguridad jurídica de las partes.

Por último, las disposiciones adicionales ordenan al Consejo de Gobierno en algunos aspectos regulatorios esenciales para la implantación y despliegue de la presente ley, como son el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía. Por otra parte, la disposición final segunda aborda un cambio necesario en la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía, para adecuar la denominación y clasificación de los recursos para la atención a las personas mayores a las que establece la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Cuestión importante es la que tiene que ver con el objeto de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. En este sentido, la presente ley tiene por objeto: a) Promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales, en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social. b) Ordenar y regular el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía de tal manera que se garantice el acceso universal a los servicios y prestaciones en los términos y condiciones establecidos en esta ley y en las que completen la regulación de dicho acceso. c) Ordenar y regular el acceso a las prestaciones garantizadas del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como derecho subjetivo, dentro del marco de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio. d) Ordenar y regular el papel de la iniciativa privada en materia de servicios sociales, estableciendo el marco normativo general de su actividad, así como las condiciones para su participación en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. e) Garantizar el desarrollo de los instrumentos y medidas necesarias para que los servicios sociales se presten en las mejores condiciones de calidad y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Al hilo de lo anterior, es conveniente ver la distinción del sistema de servicios sociales entre servicios comunitarios y especializados. En efecto, e Andalucía, el Sistema Público de Servicios Sociales se articula funcionalmente en una red de prestaciones, servicios y recursos, estructurada en dos niveles de atención coordinados y complementarios entre sí: a) Nivel primario de servicios sociales: aquí se ubican los servicios sociales comunitarios. b) Nivel especializado de servicios sociales: aquí se ubican los servicios sociales especializados, que integran todos aquellos centros y servicios sociales que sobre la base de criterios de mayor complejidad requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinada. Así, en cada uno de estos niveles de atención se establecerán protocolos específicos para la prevención y atención de situaciones de necesidad, así como de las situaciones de urgencia y emergencia social que puedan presentarse.

Profundizando en la materia, los servicios sociales comunitarios[32], de titularidad y gestión pública, constituyen la estructura básica del nivel primario de servicios sociales. La organización y gestión de estos servicios y sus centros corresponde a las entidades locales de cada territorio, de ámbito municipal o supramunicipal, en el marco de la planificación autonómica y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. En este sentido, los servicios sociales comunitarios se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad. Los servicios sociales comunitarios posibilitarán el acceso de las personas usuarias al conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y constituirán el nivel de referencia para la prevención de situaciones de vulnerabilidad social, la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, el seguimiento y la evaluación de la atención, así como la coordinación con otros agentes e instituciones presentes en el territorio, al objeto de articular la respuesta a las necesidades individuales, familiares, grupales y comunitarias de atención (artículo 27).

Respecto a los servicios sociales especializados[33], los mismos constituyen la estructura del nivel especializado de servicios sociales. Estos integran todos aquellos centros y servicios sociales que configuran el nivel de intervención específico para el desarrollo de aquellas actuaciones que,

[32] Para ver las funciones de los servicios sociales comunitarios, véase el artículo 28.

[33] Para ver las funciones de los servicios sociales especializados, véase el artículo 33.

atendiendo a su mayor complejidad, requieran una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinados. Además, el acceso a los servicios sociales especializados se producirá por derivación de los servicios sociales comunitarios, a excepción de las situaciones de urgencia social que requieran su atención inmediata en este nivel de complejidad. Cuando una persona usuaria sea derivada a los servicios sociales especializados y a fin de garantizar la calidad del proceso, la persona profesional responsable de la atención en este nivel se coordinará con la persona profesional responsable de los servicios sociales comunitarios a efectos de información, intervención y seguimiento (artículo 32).

En materia de discapacidad, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, ha establecido como prestación garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía el reconocimiento de la situación de discapacidad, determinando su tipo y grado, y ha creado la figura del concierto social, al que podrán acogerse las Administraciones Públicas para atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad que sean usuarias de sus servicios o prestaciones.

VII. SERVICIOS SOCIALES Y DISCAPACIDAD: EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2013, DE 29 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y DE SU INCLUSIÓN SOCIAL

Esta ley tiene por objeto garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

En dicho objeto destacan las medidas de acción positiva y las medidas de inclusión social. Las medidas de acción positiva son definidas como aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad. Por su parte, las medidas de inclusión social son definidas como el principio en virtud del cual la sociedad promueve valores compartidos orientados al bien común y a la cohesión social, permitiendo que todas las personas con discapacidad tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, y para disfrutar de unas condiciones de vida en igualdad con los demás.

De conformidad con esta ley, la acción protectora del sistema especial de prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad que, por no desarrollar una actividad laboral, no están incluidos en el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social, comprenderá (artículo 8): a) Asistencia sanitaria y prestación farmacéutica. b) Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte. c) Recuperación profesional. d) Rehabilitación y habilitación profesionales. Además, de conformidad con esta ley, se deberán adoptar medidas de acción positiva adicionales en los ámbitos en los que se evidencie un mayor grado de discriminación, incluida la discriminación múltiple, o una situación de mayor desigualdad por razón de la edad, sexo, pluridiscapacidad, situación de dependencia, necesidad o exclusión social, de estigma social, de mayores necesidades de apoyo

para el ejercicio de la autonomía o para la toma libre de decisiones, o la residencia en el medio rural (artículo 10).

Asimismo, dentro del capítulo VII, titulado "derecho a la protección social", encontramos un elenco de artículos a los que debemos referirnos. De conformidad con el artículo 48, las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social.

Respecto a los criterios de aplicación de la protección social, en efecto, los servicios sociales para personas con discapacidad y sus familias podrán ser prestados tanto por las administraciones públicas como por entidades sin ánimo de lucro a través de los cauces y mediante los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios. En todo caso, las administraciones públicas desarrollarán las actuaciones necesarias para la coordinación de la atención de carácter social y de carácter sanitario, de forma efectiva y eficiente, conforme a lo establecido en el artículo 10 referido al derecho a la protección de la salud. Además, la prestación de los servicios sociales respetará al máximo la permanencia de las personas con discapacidad en su medio familiar y en su entorno geográfico, teniendo en cuenta las barreras específicas de quienes habiten en zonas rurales. Asimismo, deberá promoverse la participación de las propias personas con discapacidad en las tareas comunes de convivencia, de dirección y de control de los servicios sociales (artículo 49).

Sobre el contenido del derecho a la protección social, la normativa establece que las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a los servicios sociales de apoyo familiar, de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, de promoción de la autonomía personal, de información y orientación, de atención domiciliaria, de residencias, de apoyo en su entorno, servicios residenciales, de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y del tiempo libre. Además, y como complemento de las medidas específicamente previstas en esta ley, la legislación autonómica podrá prever servicios y prestaciones económicas para las personas con discapacidad y sus familias que se encuentren en situación de necesidad y que carezcan de los recursos indispensables para hacer frente a la misma (artículo 50) como posteriormente tendremos ocasión de ver.

Las clases de servicios sociales se recogen en el artículo 51 de la ley, el cual, viene referirse a los siguientes:

a) El servicio de apoyo familiar tendrá como objetivo la orientación e información a las familias, el apoyo emocional, su capacitación y formación para atender a la estimulación, maduración y desarrollo físico, psíquico e intelectual de los niños y niñas con discapacidad, y a las personas con discapacidad y para la adecuación del entorno familiar y próximo a las necesidades de todos ellos.

b) Los servicios de orientación e información deben facilitar a las personas con discapacidad y a sus familias el conocimiento de las prestaciones y servicios a su alcance, así como las condiciones de acceso a los mismos.

c) Los servicios de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades y promoción de la autonomía personal tienen como finalidad prevenir la aparición o la intensificación de discapacidades y de sus consecuencias, mediante actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, apoyo en el entorno y programas específicos de carácter preventivo.

d) Los servicios de atención domiciliaria tendrán como cometido la prestación de atenciones de carácter personal y doméstico, así como la prestación habilitadora o rehabilitadora tal y como ya dispone el artículo 14, todo ello sólo para aquellas personas con discapacidad cuyas situaciones lo requieran.

e) Los servicios de vivienda, ya sean servicios de atención residencial, viviendas tuteladas, u otros alojamientos de apoyo para la inclusión, tienen como objetivo promover la autonomía y la vida independiente de las personas con discapacidad a través de la convivencia, así como favorecer su inclusión social.

Asimismo, deberán atender a las necesidades básicas de aquellas personas con discapacidad que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, como en los casos en que carezcan de hogar o familia, o cuando existan graves problemas para garantizar una adecuada convivencia familiar.

f) Los servicios de centro de día y de noche ofrecen una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas con discapacidad, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias.

g) Los servicios de residencias, centros de día y de noche, y viviendas tuteladas podrán ser promovidos por las administraciones públicas, por las propias personas con discapacidad y por sus familias, así como por sus organizaciones representativas. En la promoción de residencias, centros de día y viviendas tuteladas, realizados por las propias personas con discapacidad y por sus familias, así como por sus organizaciones representativas, éstas gozarán de la protección prioritaria por parte de las administraciones públicas. La planificación de estos servicios atenderá a la proximidad al entorno en el que desarrollan su vida las personas con discapacidad.

h) Las actividades deportivas, culturales, de ocio y tiempo libre se desarrollarán, siempre que sea posible, de acuerdo con el principio de accesibilidad universal en las instalaciones y con los medios ordinarios puestos al servicio de la ciudadanía. Sólo cuando la especificidad y la necesidad de apoyos lo requieran, podrá establecerse, de forma subsidiaria o complementaria, servicios y actividades específicas.

i) Por último, sin perjuicio de la aplicación de las medidas previstas con carácter general en esta ley, cuando la especificidad y la necesidad de apoyos lo hicieran necesario, la persona con discapacidad tendrá derecho a residir o ser atendida en un establecimiento especializado.

Respecto a los centros ocupacionales (artículo 52), los mismos tienen como finalidad asegurar los servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a las personas con discapacidad con el objeto de lograr su máximo desarrollo personal y, en los casos en los que fuera posible, facilitar su capacitación y preparación para el acceso al empleo. Igualmente prestarán estos servicios a aquellos trabajadores con discapacidad que habiendo desarrollado una actividad laboral específica no hayan conseguido una adaptación satisfactoria o hayan sufrido un empeoramiento en su situación que haga aconsejable su integración en un centro ocupacional. Para ello, las administraciones públicas, de acuerdo a sus competencias, dictarán las normas específicas correspondientes, estableciendo las condiciones de todo tipo que deberán reunir los centros ocupacionales para que sea autorizada su creación y funcionamiento. Su creación y sostenimiento serán competencia tanto de dichas

administraciones públicas como de las instituciones o personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, atendiendo estas últimas, en todo caso, a las normas que para su creación y funcionamiento se dicten.

Además, respecto a las obligaciones de los poderes públicos en plena vinculación con la prestación de servicios (artículo 57), los mismos deberán garantizar la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, los apoyos adecuados, la educación, la orientación, la inclusión social y laboral, el acceso a la cultura y al ocio, la garantía de unos derechos económicos, sociales y de protección jurídica mínimos y la Seguridad Social. Para la consecución de estos objetivos participarán, en sus correspondientes ámbitos competenciales, las administraciones públicas, los interlocutores sociales y las asociaciones y personas jurídico-privadas.

VIII. SERVICIOS SOCIALES Y DISCAPACIDAD EN ANDALUCÍA: LA LEY 4/2017, DE 25 DE SEPTIEMBRE, DE LOS DERECHOS Y LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ANDALUCÍA

En Andalucía, en materia de discapacidad, localizamos los siguientes textos normativos de referencia: Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía; Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía; Orden de 13 de febrero de 2018, por la que se aprueba el modelo de solicitud del reconocimiento del grado de discapacidad; Orden de 19 de septiembre de 2016, por la que se regulan las tarjetas de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida en Andalucía; Orden de 10 de marzo de 2016, por la que se modifican los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad; Resolución de 18 de diciembre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía; Texto consolidado del Decreto 259/2005, de 29 de noviembre, por el que se crea el Premio Andaluz a las Buenas Prácticas en la Atención a las Personas con Discapacidad y Decreto 276/2011, de 29 de agosto, por el que se modifica el anterior; Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía; Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la Lengua de Signos Española y Medios de Apoyo a la Comunicación Oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordoceguera en Andalucía; Orden de 26 de octubre de 2009, por la que se designa el órgano del Servicio Andaluz de Empleo competente para la emisión de informes relativos a la adecuación y adaptación de puestos trabajo para personas discapacitadas; Decreto 293/2009 de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras en urbanismo la edificación y el transporte en Andalucía; Decreto 258/2005, de 29 de noviembre, por el que se regulan la organización y funciones de los Centros de Valoración y Orientación de personas con discapacidad de Andalucía; Decreto 301/2000, de 13 de junio por el que se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de atención a personas con discapacidad; Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a personas con discapacidad; Ley 5/1998, de 23 de noviembre relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales.

A nivel de servicios sociales y discapacidad debemos detenernos en la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, concretamente, artículos 32 a 39, como veremos a continuación. Tal como establece la exposición de motivos, la citada ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía obedece a la necesaria adecuación de la normativa autonómica a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ha sido ratificada, junto con su Protocolo Facultativo, en 2007 por España, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

La Convención ha impulsado un cambio de paradigma en las políticas sobre discapacidad, pasando desde el enfoque asistencial al de garantía de derechos. La Convención ha supuesto la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, de modo que considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo. De acuerdo con ello, esta ley reconoce a las personas con discapacidad los mismos derechos que tiene el resto de la población y reorienta las actuaciones públicas, desde un modelo biosanitario y rehabilitador, centrado en la enfermedad o en las deficiencias, a un modelo social basado en las capacidades y en la interacción con el entorno y la participación real y efectiva en todos los asuntos que les son propios. La ley también promueve el respeto a la diversidad desde el reconocimiento del valor de las personas con capacidades o funcionalidades diferentes a las de la mayoría. Esta orientación implica un cambio fundamental de las políticas públicas, que han de dirigir sus objetivos a lograr la accesibilidad universal, proporcionando los apoyos necesarios para alcanzarla con criterios de equidad y sostenibilidad a fin de avanzar hacia la vida independiente y hacia una sociedad plenamente inclusiva.

Enumeremos brevemente a las referencias que localizamos en esta ley y que son tratadas en esta obra de manera específica en plena vinculación con la discapacidad: la igualdad de oportunidades y no discriminación; la atención integral; la protección a la salud; la protección a la educación; la formación y el empleo; los servicios sociales (a los que nos vamos a referir a continuación de manera más detallada); la cultura, el turismo, el deporte y otras actividades de ocio; la vida independiente, de la accesibilidad universal y el diseño para todas las personas; la protección jurídica de las personas con discapacidad; los medios de comunicación social y la publicidad; la gobernanza en materia de personas con discapacidad; y el régimen sancionador en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.

Como decíamos hemos de situarnos en los artículos 32 y siguientes de la ley. Así pues, respecto al Derecho a la protección social, las Administraciones Públicas de Andalucía competentes en las prestaciones incluidas en el Sistema Público de Servicios Sociales velarán por el derecho de las personas con discapacidad a recibir, con garantías de suficiencia y sostenibilidad, servicios y prestaciones para la atención de sus necesidades personales y el desarrollo de su personalidad e inclusión en la comunidad. Las medidas dirigidas a combatir la exclusión social incluirán la discapacidad entre los factores a considerar para su concesión (artículo 32).

Las prestaciones de servicios sociales destinadas a la población con discapacidad se regirán por los siguientes criterios de actuación (artículo 33): a) La promoción de la autonomía y la independencia. b) La atención integral de las necesidades de las personas teniendo en cuenta todos los aspectos de la vida. c) El respeto a la libertad de decisión sobre dónde y con quién vivir. d) La prevención y detección de las diferentes situaciones de abuso o maltrato. e) La participación de las personas con discapacidad y sus representantes legales en las decisiones que les afecten. f) La priorización de los servicios próximos a sus entornos habituales de convivencia. g) La aplicación de exigencias de accesibilidad y de diseño universal en las prestaciones de servicios. h) La atención a la diversidad de la población con discapacidad, teniendo en cuenta en particular las condiciones de edad, pluridiscapacidad, situación de dependencia, necesidad o exclusión social, de estigma social, de mayores necesidades de apoyo para el ejercicio de la autonomía o para la toma libre de decisiones, o la residencia en las zonas rurales. i) La consideración preferente de los servicios de residencia, centros de día, viviendas tuteladas y cualesquiera otros dispositivos o recursos orientados a la promoción de la autonomía personal gestionados por las propias personas con discapacidad o por sus organizaciones representativas. j) El apoyo a las familias y las personas que prestan cuidados. k) La igualdad de género y la prevención y actuación contra la violencia de género. l) La utilización de tecnologías de la información y la comunicación. m) La mejora continua de la calidad de los servicios. n) La

especialización y actualización de la formación de profesionales y equipos multiprofesionales de atención social a las personas con discapacidad. ñ) La coordinación con los servicios públicos de salud, de educación, de empleo, de formación, de vivienda, de la Administración de Justicia y de aquellos otros que puedan confluir con los servicios sociales en la atención integral centrada en la persona.

De conformidad con el artículo 34, el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía desarrollará las prestaciones de servicios sociales recogidas en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, así como aquellas otras prestaciones complementarias que pudieran establecerse para mejorar las mismas o atender situaciones de necesidad no cubiertas por estas. Al hilo de lo anterior, la Comunidad Autónoma de Andalucía podrá establecer prestaciones económicas de carácter periódico destinadas a personas con discapacidad que no puedan atender sus necesidades básicas de subsistencia, distintas y compatibles con las prestaciones del sistema de la Seguridad Social y de las que pueda otorgar la Administración del Estado. Además, se preverán subvenciones para financiar los gastos derivados de la adquisición de ayudas técnicas, asistencia en centros, ayudas a la movilidad y a la comunicación, así como aquellas otras que favorezcan la inclusión social de las personas con discapacidad. Los servicios sociales destinados a las personas con discapacidad que sean prestados por la iniciativa privada podrán llevarse a cabo a través de conciertos sociales como modalidades diferenciadas de las recogidas en la normativa de contratación del sector público. En cualquier caso, los procedimientos para la formalización de estos instrumentos de colaboración se someterán a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación. En el establecimiento de los conciertos sociales serán consideradas de manera preferente, en igualdad de condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, las instituciones, asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, promovidas por las personas con discapacidad, sus familiares o sus representantes legales.

Respecto al voluntariado social (artículo 35), las Administraciones Públicas competentes fomentarán y apoyarán la colaboración del voluntariado en las actividades reguladas en la esta ley. Respecto a los centros de valoración y orientación de personas con discapacidad (artículo 36), los mismos quedan configurados como la estructura física y funcional de carácter público destinada a la valoración y orientación de las personas con discapacidad. De igual modo, será su función contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad y la de sus familias, a través de la orientación y el asesoramiento, para que puedan ejercer sus derechos y acceder a los recursos que puedan corresponderles de acuerdo con la normativa aplicable.

Corresponderá a estos centros la valoración y calificación de la situación de discapacidad, determinando su tipo y grado. Esta tipificación y graduación serán la base para el reconocimiento de las medidas de acción positiva, derechos económicos y servicios que pudieran corresponder a las personas con discapacidad de acuerdo con la normativa aplicable correspondiente. No obstante lo anterior, las personas pensionistas a que se refiere el artículo 4.2 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social acreditarán su grado de discapacidad en los términos que se prevean reglamentariamente por la normativa estatal[34].

[34] El artículo 4.2 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, dispone lo siguiente: "*además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. Las normas que regulen los beneficios o medidas de acción positiva podrán determinar los requisitos específicos para acceder a los mismos*".

Los centros de valoración y orientación de personas con discapacidad dependerán de la Consejería competente en materia de servicios sociales. La Consejería competente en materia de servicios sociales velará por la mejora continua y por la calidad de los servicios que presten los centros de valoración y orientación.

Respecto a la atención en supuestos de penas de privación de libertad (artículo 37), la Consejería competente en materia de servicios sociales colaborará en la atención a las personas con discapacidad psíquica que por decisión judicial se encuentren privadas de libertad en centros penitenciarios, promoviendo, además, programas sociales que posibiliten a los juzgados y tribunales adoptarlos como medidas sustitutivas. Para ello, los servicios sociales especializados dirigidos a las personas con discapacidad se coordinarán con la Administración competente en instituciones penitenciarias y con el Poder Judicial.

Sobre la asistencia personal (artículo 38), se reconoce el derecho de las personas con discapacidad en situación de dependencia a la asistencia personal para llevar una vida independiente incluida en la comunidad y en igualdad de oportunidades con el resto de la población. Además, la Consejería competente en materia de servicios sociales promoverá el desarrollo de programas de servicios de asistencia personal.

En lo referencia a viviendas para la promoción de la autonomía personal (artículo 39), la Consejería competente en materia de servicios sociales, en colaboración con las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda, promoverá la prestación de un servicio de unidades de alojamiento y convivencia en viviendas normalizadas tales como las viviendas tuteladas, de alojamiento permanente de personas con discapacidad; compartidas, en las que pueden convivir de forma temporal personas con y sin discapacidad; o de otro tipo de apoyo a la vida independiente, que tendrá por objetivo fomentar la autonomía personal de las personas con discapacidad, así como favorecer su inclusión social. Reglamentariamente se desarrollarán los requisitos y condiciones de acceso a estas viviendas.

Por último, sobre la infancia y juventud con discapacidad (artículo 40), las prestaciones de servicios sociales destinadas a menores de edad tendrán en cuenta la situación específica de los niños y niñas con discapacidad proporcionándoles los recursos y apoyos adecuados a sus necesidades personales. Por otra parte, los programas y actuaciones de transición a la vida adulta, en los que participen jóvenes con discapacidad que hayan sido objeto de medidas de protección de menores, incluirán apoyos y ajustes razonables dirigidos a promocionar su autonomía personal.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Alemán Bracho, C.: "La política de asistencia social desde la transición democrática", *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 87, 1995.

De la Villa Gil, L. E.: "La incidencia de las reformas estatutarias en el reparto constitucional y legal de competencias en materia de Seguridad Social y de Asistencia Social", en AA.VV.: *La dimensión socio-laboral de los nuevos Estatutos de Autonomía*, Sevilla, CARL, 2007.

García Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.

Maldonado Molina, J.A.: "El Sistema de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en Monereo Pérez, J. L. y Serrano Falcón, C.: *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Granada, Comares, 2009.

Molina Navarrete, C.: "Derecho a los beneficios de los servicios sociales (artículo 14)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.

Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A.: "Derecho a la asistencia social y médica (artículo 13)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Granada, Comares, 2017.

Monereo Pérez, J. L. y Maldonado Molina, J. A.: "Integración de las personas discapacitadas", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La Europa de los derechos: estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.

Monereo Pérez, J. L.: "Artículo 34. Seguridad Social y ayuda social", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *La Europa de los derechos: estudio sistemático de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.

Monereo Pérez, J. L.: "Competencias autonómicas en asistencia social y servicios sociales", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, 2009.

Monereo Pérez, J. L.: "Derecho a la seguridad social y asistencia social (art. 22 DUDH; art. 9 PIDESC)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *El sistema universal de los derechos humanos: Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.

Monereo Pérez, J. L.: "Pilar Europeo de Derechos Sociales y sistemas de seguridad social", en *Lex social: revista de los derechos sociales*, núm. 2, 2018.

Monereo Pérez, J. L.: "Por una teoría general de los derechos sociales fundamentales que garanticen su plena efectividad", en *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 8, 2017.

Monereo Pérez, J. L.: "Teoría general de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 22 DUDH PID-ESC y concordantes)", en Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J. L.: *El sistema universal de los derechos humanos: Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.