

# Capítulo II. LA ORDENACIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA: SITUACIÓN ACTUAL Y PROSPECTIVA

Severiano Fernández Ramos

## I. INTRODUCCIÓN

El ámbito de los servicios sociales, que hasta el inicio de la década de los 80 seguía anclado en las vetustas normas de beneficencia del siglo XIX, ha experimentado desde entonces una eclosión extraordinaria, tal vez debido a que se trata de una materia respecto a la cual todos los Estatutos de Autonomía desde un primer momento atribuyeron competencia exclusiva a su respectiva Comunidad Autónoma, por lo que cada Comunidad se ha dotado de un amplio y prolijo ordenamiento.

Inicialmente, la norma cabecera de este sector estaba representada por la correspondiente ley autonómica sobre servicios sociales (o acción social, en alguna Comunidad como Aragón). En la producción leyes autonómicas generales en materia de servicios sociales pueden diferenciarse tres hornadas. Una primera generación de leyes comprendería desde la Ley del País Vasco 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales, a la Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social (ambas derogadas)<sup>1</sup>. Una segunda promoción

---

<sup>1</sup> Esta primera generación incluiría las leyes siguientes: Ley del País Vasco 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales; Ley Foral de Navarra 14/1983, de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales; Ley de la Comunidad de Madrid 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales; Ley de la Región de Murcia 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales; Ley de Cataluña 26/1985, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales; Ley de Castilla-La Mancha

abarcaría desde la Ley de Galicia 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales (derogada), hasta la Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales, de la Región de Murcia (aún vigente)<sup>2</sup>. Y, por último, una tercera oleada comprendería desde la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra, hasta (por ahora) Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León<sup>3</sup>. Pues bien, en Andalucía sigue aún vigente la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales, aprobada en la primera generación de leyes indicada, cuando algunas Comunidades Autónomas (como Galicia, Cataluña, País Vasco o La Rioja) han aprobado ya su tercera ley de servicios sociales.

Asimismo, en la primera generación de leyes autonómicas sobre servicios sociales promulgada en la década de los 80 era notable la parquedad en el tratamiento de las cuestiones relativas a la disciplina del régimen jurídico en las ellas diseñado, como si el legislador imbuido por una cándida ingenuidad confiara que las normas serían efectivas por sí mismas. En desarrollo de estas parcas previsiones legales, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas dictó hacia finales de los 80 y principios de los 90 sus reglamentos en materia de centros, servicios o establecimientos de servicios sociales<sup>4</sup>. Sin embargo,

---

3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Baleares 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social; Ley de Aragón 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social; Ley de Asturias 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Extremadura 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Canarias 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Galicia 3/1987, de 27 de mayo, de Servicios Sociales; Ley de Andalucía 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Castilla y León 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales; Ley de la Comunidad Valenciana 5/1989, de 6 de julio, de Servicios Sociales; Ley de La Rioja 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales; Ley de Cantabria 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social.

<sup>2</sup> Esta segunda generación comprendería las leyes siguientes: Ley de Galicia 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales; Ley de Cataluña 4/1994, de 20 de abril, de Administración Institucional, de Descentralización, de Desconcentración y de Coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales; Ley del País Vasco 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales; Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales; Ley 1/2002 de Servicios Sociales de La Rioja; Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de Asturias; Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

<sup>3</sup> Esta tercera generación abarcaría las leyes siguientes: Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria; Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña; Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco; Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears; Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

<sup>4</sup> Decreto 94/1989, de 3 de mayo, por el que se dictan normas de registro y acreditación de entidades y centros de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto del Gobierno de Aragón 82/1989, de 20 de junio, por el que se regulan los mínimos materiales y de funcionamiento y los mecanismos de control y evaluación de los servicios y establecimientos sociales; Decreto de Cantabria 52/1989, de 13 de julio, de Centros y Establecimientos de Servicios Sociales; Decreto 60/1991, de 7 de mayo, sobre Autorización y Acreditación de Centros y Establecimientos de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Decreto de Castilla y León 107/1990, de 21 de junio, por el que se regulan las condiciones y requisitos de los Centros y Establecimientos de la Tercera Edad, para su puesta en marcha y funcionamiento; Decreto 27/1987, de 29 de enero, de Ordenación de los Servicios Sociales de Cataluña; Decreto de Islas Baleares 22/1991, de 7 de marzo,

debido a la indicada parquedad de las leyes generales de primera generación, las normas reglamentarias presentaban una deficiente cobertura legal. Para cubrir este vacío, durante la década siguiente de los 90, algunas Comunidades Autónomas se vieron en la necesidad de aprobar leyes específicas en materia de disciplina y régimen sancionador<sup>5</sup>.

Pero, además de leyes específicas sobre determinadas instituciones, también desde mediados de los años 90 algunas Comunidades aprobaron leyes sectoriales, en particular en materia de menores, drogodependencias, personas mayores y personas discapacitadas. En el caso de Andalucía, destacan las leyes siguientes: Ley 1/1996, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor; Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas; Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad; Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores<sup>6</sup>.

Ciertamente, estas leyes presentan, en rigor, un alcance que excede al ámbito estricto de los servicios sociales, pues su finalidad consiste precisamente en lograr una perspectiva integral del colectivo de que se trate<sup>7</sup>. Sin embargo, es innegable que debido a su mayor

---

regulador de las condiciones y los requisitos mínimos para la apertura y el funcionamiento de centros, servicios o establecimientos residenciales para la tercera edad; Decreto Comunidad de Madrid 147/1985, de 12 de diciembre, sobre Centros, Servicios, y Establecimientos de Bienestar Social y Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al Régimen de Autorización de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales; Decreto Foral 76/1986, de 7 de marzo, por el que se regula la acreditación de centros y servicios especializados en áreas de servicios sociales; Decreto del País Vasco 218/1990, de 30 de julio, sobre los Servicios Sociales Residenciales para la Tercera Edad; Decreto 1/1990, de 5 de enero, por el que se regulan las condiciones mínimas que deben reunir los Centros Residenciales de la Tercera Edad ubicados en la Comunidad Autónoma de la Rioja; Decreto 40/1990, de 26 de febrero, sobre registro, autorización y acreditación de los Servicios Sociales en la Comunidad Valenciana.

<sup>5</sup> Ley de la Comunidad de Madrid 8/1990, de 10 de octubre, de Actuaciones Inspectoras y de Control de los Centros y Servicios de Acción Social; Ley Foral de Navarra 9/1990, 13 de noviembre, sobre Régimen de Autorización, Infracciones y Sanciones en Materia de Servicios Sociales; Ley de Castilla-La Mancha 3/1994, de 2 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales; Ley de Cataluña 16/1996, de 16 de abril, de Actuaciones Inspectoras en Materia de Servicios Sociales; Ley 4/1999, de 31 de marzo, Reguladora de la Función Inspectoras y Sancionadora en Materia de Servicios Sociales de Illes Balears.

<sup>6</sup> Además, deben citarse la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.

<sup>7</sup> Así, las leyes autonómicas sobre menores no se limitan ya a ordenar las actividades administrativas en materia de protección de menores en situación de desamparo, sino que, desde una perspectiva global, recogen todas aquellas materias que pueden incidir en la situación de los menores y respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ostente algún tipo de competencia, bien plena –como las relativas a la asistencia social, juegos, espectáculos públicos–, bien de desarrollo legislativo –como las referidas a sanidad, defensa del consumidor, enseñanza, medios de comunicación social...–. Y todo ello con objeto de determinar un marco general, de ámbito personal universal, que articule una *política de atención integral del menor* en el ejercicio de cuantos derechos les concede el ordenamiento en su conjunto, como personas y ciudadanos que son. De modo similar, las leyes autonómicas en materia de drogodependencias, desde la precursora Ley de Cataluña 20/1985, contienen una regulación global del fenómeno de las drogodependencias, considerando de forma *integral* el conjunto de actuaciones de prevención del consumo de drogas, así como del proceso continuado de asistencia e integración social de las personas drogodependientes. De este modo, estas Leyes incluyen tanto medidas de prevención orientadas a la reducción

precisión y modernidad estas leyes desplazan la ordenación contenida en las primitivas leyes generales de servicios sociales, que prácticamente quedan relegadas a los servicios sociales comunitarios o básicos. De este modo, la vigente Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante LSSA), que frente a esta acelerada evolución normativa sigue anclada en los postulados de las leyes autonómicas de su época, con toda evidencia carece del tejido normativo necesario para encabezar el prolijo y completo ordenamiento andaluz en materia de servicios sociales.

## II. CUESTIONES GENERALES

### 1. El sector de los servicios sociales y el sistema público

De modo similar al resto de las leyes autonómicas de su época, la LSSA –art. 1–, declaró como objeto «regular y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, un sistema público de Servicios Sociales que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación». De este modo, el objeto de la Ley se contrae a ordenar el sistema público de servicios sociales. Esta limitada concepción se refleja también en la LSSA –art. 25–, cuando configura el papel de la iniciativa privada como de mera colaborada con el Sistema Público de Servicios Sociales.

Por su parte, la praxis ha puesto reiteradamente manifiesto que limitar el objeto de la Ley al sistema público de servicios sociales supone olvidar a la iniciativa privada que actúa al margen del mismo, con graves consecuencias para los usuarios de estos servicios, que no dejan de ser servicios sociales aun cuando no se integren en el sistema público. Esta delimitación tuvo importancia durante la primera generación de leyes de servicios sociales para delimitar el ámbito de aplicación de las normas relativas a la autorización, el registro y la inspección de entidades, servicios y centros, así como las normas de garantía del cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales y el régimen de infracciones y sanciones. Pero en la actualidad también se extiende a las normas de relativas a los derechos y obligaciones de las personas usuarias y de los profesionales e, incluso, a la calidad de los servicios.

Sin embargo, puede observarse que la mayoría de las leyes de segunda y tercera generación siguen limitando su objeto al sistema público, eso sí subrayando la garantía de un derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía, y la

---

de la demanda, y de asistencia e incorporación social del drogodependiente, que atañen principalmente a los sistemas sanitarios y de servicios sociales, como también medidas de reducción de la oferta de drogas institucionalizadas –limitaciones a la publicidad, promoción, venta y consumo–, con el correspondiente régimen sancionador.

coordinación del sistema de servicios sociales con el resto de las áreas de la política social que incidan sectorial o transversalmente en la mejora del bienestar de la ciudadanía<sup>8</sup>. Así, algunas Leyes autonómicas deben resolver esta insuficiencia mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la Ley<sup>9</sup>.

Con todo, algunas leyes sí diferencian entre la ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales y la ordenación y la regulación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma<sup>10</sup>. A este respecto, en nuestra opinión, la ley que mejor expresa esta dualidad de objetos es la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, según la cual la Comunidad de Madrid garantiza el desarrollo de la acción social mediante un sistema público de servicios sociales destinado a contribuir al bienestar social mediante la prevención, eliminación o tratamiento de las causas que impidan o dificulten el pleno desarrollo de los individuos o de los grupos en que los mismos se integran. Para después añadir que la Comunidad de Madrid garantizará también la adecuada prestación de los servicios sociales mediante la ordenación de la actividad de las entidades, centros y servicios de acción social y el desarrollo de actuaciones de inspección y control de la calidad en los servicios por ellos prestados –art. 1–.

A nuestro modo de ver, si siempre habría sido conveniente explicitar este doble objeto de ordenación legal, hoy en día se hace imprescindible pues el impulso al reconocimiento de derechos subjetivos de acceso a prestaciones de servicios sociales que caracteriza a las modernas leyes del sector sólo puede ordenarse en el marco del sistema público, e igualmente el designio actual de impulso de la calidad de los servicios requiere diferenciar adecuadamente entre ambos tipos de servicios sociales, integrados y no integrados en el sistema público<sup>11</sup>.

Ahora bien, este doble objeto diferenciado requiere también por parte del legislador una aproximación a lo que debe entenderse por servicios sociales y por sistema público de servicios sociales. Sin embargo, por lo general, las leyes de servicios sociales se limitan a

---

<sup>8</sup> Ley 1/2003, de Asturias (art. 1); Ley Foral 15/2006, (art. 1); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 1); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 1); Ley 13/2008, de Galicia (art. 1); Ley 12/2008, País Vasco (art. 1); Ley 4/2009, de Baleares (art. 1); Ley 5/2009, de Aragón (art. 1); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 1); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 1).

<sup>9</sup> Es el caso de la Ley 12/2008, del País Vasco (art. 4.2) y de la Ley 7/2009, de La Rioja (art. 6).

<sup>10</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 1). La idea aparece tímidamente en la Ley 3/2003, de la Región de Murcia, cuando incluye entre los objetos de la Ley, establecer el marco normativo básico a que deben atenerse las actuaciones públicas y privadas en materia de servicios sociales, sin perjuicio del resto de legislación que les sea aplicable –art. 1–, precepto que reproducen otras leyes posteriores.

<sup>11</sup> Así, por ejemplo, estimamos equívoco el criterio de la Ley 13/2008, de Galicia, la cual en el artículo dedicado al sistema gallego de servicios sociales, introduce un apartado del siguiente tenor: «Las entidades de naturaleza privada y carácter mercantil podrán prestar servicios sociales de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y, en particular, en lo que se refiere a su registro, autorización, inspección y control». Parece evidente que tales servicios podrán no pertenecer al sistema.

definir el sistema público. No obstante, se trata de una cuestión fundamental para determinar el ámbito de aplicación de la Ley, sobre todo, a la iniciativa privada, con independencia de su integración o no en el sistema. Así, como se verá en el apartado correspondiente al régimen sancionador no son infrecuentes los casos en los que frente a la imputación de la prestación clandestina de servicios sociales se objeta precisamente que los servicios en cuestión no son servicios sociales, sino de otra naturaleza (por ejemplo, turísticos).

La primera ley general que hace un intento de aproximación a la noción de servicios sociales, independiente del sistema público, es la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Según esta Ley, los servicios sociales tendrán por finalidad la promoción del bienestar de las personas, la prevención de situaciones de riesgo y la compensación de déficit de apoyo social, centrando su interés en los factores de vulnerabilidad o dependencia que, por causas naturales o sobrevenidas, se puedan producir en cada etapa de la vida y traducirse en problemas personales –art. 2.1–. Pero, además, esta Ley acuña la noción de «necesidades sociales», al añadir que el objetivo de los servicios sociales es el de asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida, teniendo cubiertas las «necesidades sociales», entendiendo por tales las derivadas del derecho de la persona a realizarse como ser social en el ámbito convivencial, interpersonal y familiar, y en el relacional, entre el individuo y su entorno social –art. 2.3–.

Y esta línea es seguida parcialmente por la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, al disponer que los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida mediante la cobertura de sus «necesidades personales básicas y de las necesidades sociales», en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas –art. 3.1–. Además, esta Ley considera que son «necesidades sociales» las que repercuten en la autonomía personal y el apoyo a la dependencia, en una mejor calidad de vida personal, familiar y de grupo, en las relaciones interpersonales y sociales y en el bienestar de la colectividad. Y por «necesidades personales básicas» se entienden las propias de la subsistencia y la calidad de vida de cada persona –art. 3.2–<sup>12</sup>. De este modo, a la noción de «necesidades sociales», la Ley catalana añade como propia la noción de «necesidades personales básicas».

A modo de síntesis, puede convenirse que las «necesidades personales básicas» son las requeridas para la subsistencia que repercuten en la autonomía personal o en la calidad de vida del individuo, y las «necesidades sociales» las requeridas para las relaciones familiares,

---

<sup>12</sup> De manera más sucinta, la Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 3.3), declara que los servicios sociales tienen como finalidad asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente, durante todas las etapas de su vida, mediante la cobertura y atención de sus necesidades personales, familiares y sociales, así como promover las actitudes y capacidades que faciliten la autonomía personal, la inclusión e integración social, la prevención, la convivencia adecuada, la participación social y la promoción comunitaria.

interpersonales y de grupo, y la integración y participación en la comunidad<sup>13</sup>. Estas aproximaciones, aun cuando todavía contienen un cierto grado de indeterminación, creo que suponen un avance conceptual no desdeñable en relación con la tradicional ambigüedad, cercana a la retórica propia de los textos como el de la vigente LSSA<sup>14</sup>. Con todo, para una mayor seguridad jurídica, sería conveniente complementar la definición general con una relación abierta de prestaciones, actividades, equipamientos o servicios que calificados de servicios sociales.

Por su parte, la noción de sistema de servicios sociales, como la de otros sistemas públicos con cobertura legal, se sustenta en la idea de elementos (básicamente recursos) interdependientes.

Así, la definición más extendida expresa que el sistema de servicios sociales está constituido por el conjunto coordinado o integrados de recursos, programas, actividades, equipamientos y prestaciones de titularidad pública y por los de titularidad privada concertados (o vinculados a través de otros mecanismos) con la Administración competente<sup>15</sup>. Todos los servicios del sistema, con independencia de su titularidad pública o privada, configuran conjuntamente la red de atención pública, si bien en alguna Ley se especifica una especial posición de ambos tipos de servicios sociales. Así, destaca la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, que declara que los servicios sociales de titularidad pública garantizan la existencia y el desarrollo de las acciones básicas, así como la equidad territorial, que contribuyen a la justicia y al bienestar sociales –art. 2.3–, sistema en el cual la participación de los servicios sociales de titularidad privada se considera subsidiaria y complementaria respecto de los servicios sociales de titularidad pública (art. 4)<sup>16</sup>.

Finalmente, desde la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid –art. 8–, se ha generalizado la técnica de la reserva de denominación, en virtud de la cual la utilización de las principales nociones acuñadas por cada Ley (como «Sistema Público de Servicios Sociales», «Servicios Sociales Comunitarios», «Centro de Servicios Sociales Comunitario», o «Servicios Sociales Especializados», entre otras) queda

---

<sup>13</sup> La Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 5), adopta también las nociones de «necesidades sociales» y de «necesidades personales básicas», pero erróneamente las refiere al sistema de servicios sociales.

<sup>14</sup> Por ejemplo, la Ley 13/2008, de Galicia (art. 2), entiende por servicios sociales el conjunto coordinado de prestaciones, programas y equipamientos «destinados a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la calidad de vida y a la participación social de toda la población gallega». Es evidente que la referencia a la calidad de vida es tan amplia que se solapa con otros sistemas de protección social, como la salud, e incluso con otras políticas no sociales, como la medioambiental.

<sup>15</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 3); Ley Foral 15/2006, (art. 9); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 8); Ley 12/2007, de Cataluña (arts. 2 y 14); Ley 13/2008, de Galicia (art. 2); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 5); Ley 4/2009, de Baleares (art. 2); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 2); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 4).

<sup>16</sup> Asimismo, sorprende el criterio de la Ley 16/2010, de Castilla y León, según la cual la participación de los servicios sociales de titularidad privada en el sistema se considera subsidiaria y complementaria respecto de los servicios sociales de titularidad pública (art. 4)

reservada para el Sistema Público de Servicios Sociales, prohibiéndose su uso a entidades no integradas, o el uso de cualquier otra denominación que pueda inducir a confusión con la estructura territorial, orgánica y funcional o con las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales<sup>17</sup>. Y esta reserva se completa con la obligación de todas las entidades, públicas y privadas, centros y servicios integrados en el Sistema de servicios sociales de utilizar dicha terminología, así como los símbolos que faciliten la identificación visual.

## 2. Los principios rectores del sistema público

### A) *Los principios generales en la LSSA*

Como el resto de las leyes autonómicas, la LSSA –art. 2– enunció un conjunto de principios generales que se supone deben informar el Sistema de Servicios Sociales, si bien presentan una eficacia dudosa, a lo sumo como principios que orientan la interpretación de las normas contenidas en la ley y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo<sup>18</sup>. Por su parte, las modernas leyes de servicios sociales no han hecho sino multiplicar estas relaciones de principios generales, si bien en algunos casos se diferencia entre «principios rectores» o programáticos, que inspiran el sistema y «principios operativos», de carácter organizativo y metodológico<sup>19</sup>.

1º. *Responsabilidad pública*: «mediante la adscripción por los poderes públicos de recursos financieros, humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos». Como puede verse, la LSSA asocia el principio de responsabilidad pública exclusivamente a la idea de adscripción de medios, por lo demás de una vaguedad extrema<sup>20</sup>.

Conviene subrayar que la cuestión del papel de la Administración en el campo de la acción de sociales no es en absoluto nueva. Durante el siglo XIX, desde una perspectiva conservadora se defendió el carácter preferente de la iniciativa privada, dejando sólo al Estado aquellas parcelas donde aquélla no llegue. Así, Concepción Arenal criticó la Ley de Beneficencia de 1849 por entender que el intervencionismo estatal debilitaba los sentimientos de caridad. Y, al mismo tiempo, se dirá que un exceso de medidas protectoras por parte del Estado son “mortíferas al vigor productivo”. Por ello se dirá que el Estado debe

---

<sup>17</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 11); Ley 5/2009, de Aragón (art. 3.5); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 6).

<sup>18</sup> Así, Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 5); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>19</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 10); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

<sup>20</sup> En este sentido, las leyes autonómicas de primera generación declaraban el principio de responsabilidad pública en el sentido de que es responsabilidad de los poderes públicos “promover”, “adscribir”, “proveer” o “aportar” o “garantizar” los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos. Ley Foral de Navarra 14/1983, –art. 2–; Ley de Baleares 9/1987, –art. 6–; Ley de la Comunidad de Madrid 11/1984, –art. 3–; Ley de Asturias 5/1987, –art. 3–.

limitarse a cumplir funciones de control y represión de los individuos, de fiscalización y tutela de las instituciones privadas, y sólo deberá realizar funciones asistenciales de modo subsidiario a la iniciativa privada<sup>21</sup>.

Tal vez como reacción a la beneficencia, cuando se aprueban las leyes autonómicas del sector en la década de los 80, con esta idea de la responsabilidad pública se pretendía ir más allá, en el sentido de que la Administración, autonómica y local, acaparara el protagonismo en la prestación de los servicios sociales, lo cual es manifiesto al referirse las leyes a la adscripción de recursos humanos. Y, asimismo, se intentó desplazar a la iniciativa social “sin ánimo de lucro” a un papel estrictamente secundario y subordinado de mero “colaborador” de la Administración<sup>22</sup>, omitiendo además la menor referencia a la iniciativa social “con ánimo de lucro”, como si la consecución del lucro en este sector fuese una actividad inmoral, de tal modo que, sencillamente, fue ignorada, cuando la diferencia entre un tipo u otro de iniciativa a veces es extraordinariamente lábil.

Ciertamente, de la estructura de los principios rectores de la política social y económica se infiere que el legislador –en este caso el autonómico– está legitimado para disponer los medios y técnicas para la consecución de los objetivos establecidos en la Constitución, en el sentido de ordenar un mayor o menor intervencionismo administrativo. Con un único límite. En efecto, la mencionada responsabilidad pública no puede significar una monopolización por parte de los poderes públicos de la actividad en este sector. Pues la potestad de reserva de actividades al sector público prevista en la Constitución –art. 128.2–, encuentra en este punto un claro límite, al declarar la Constitución –art. 41– que la asistencia y prestaciones complementarias serán “libres”, lo cual significa que en este ámbito se imposibilita la monopolización de los poderes públicos de la actuación, sin que pueda reducirse la participación de los particulares a la técnica de la concesión administrativa<sup>23</sup>. El propio Tribunal Constitucional (STC 146/1986) declaró que en una materia tan compleja como la acción social, las competencias exclusivas no pueden articularse en un sentido estricto de exclusión de actuación de entidades privadas, que gozan de una esfera de libertad que consagra la Constitución –art. 41–.

---

<sup>21</sup> Vid. Trinidad Fernández, *Historia de la Acción Social Pública en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 116.

<sup>22</sup> En esta finalidad no es ajena el tradicional protagonismo de la Iglesia en este sector.

<sup>23</sup> En este sentido, Beltrán García, 1992, pp. 138 y 140, se refiere a un servicio público compartido, no monopolístico. Históricamente, en los servicios asistenciales –sanitarios, educativos, sociales– la perspectiva ha sido la opuesta a la de los servicios económicos, en el sentido de que en éstos se ha buscado la exclusividad sobre un ámbito territorial –municipal o nacional–, con objeto de rentabilizar la explotación de la actividad por parte del sector público de que se tratase, de aquí que se predicara el monopolio como nota característica de estos servicios público. Pero en relación con los servicios asistenciales la perspectiva era la opuesta, lo que se trataba –y aún se trata– es de suplir a la iniciativa social en determinados sectores no cubiertos por la misma o en los que ésta era insuficiente, de ahí que Garrido Falla señalara estos ámbitos no se daba la exclusividad. Sobre la polémica doctrinal, vid. Beltrán Aguirre, 1992, 138 y ss.

En definitiva, es admisible la “publicación” de este sector por el legislador, pero sin que esta publicación pueda alcanzar a excluir a la libertad de empresa, y, más ampliamente, a la iniciativa social en este sector, lo cual iría, en última instancia, en contra del propio principio del libre desarrollo de la personalidad –art. 10.1 CE–. En ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador al publicar esta actividad puede optar por calificarla de servicio público, con todo lo que comporta como título de intervención sobre la misma –reglamentación, programación, control, disciplina...–, pero sin que puede propiamente arrogarse la titularidad de la actividad misma<sup>24</sup>.

Ahora bien, los hechos, desde luego, no han parecen corroborar esa pretensión de hegemonía del sector público, y en no pocos subsectores el protagonismo, hoy como ayer, sigue correspondiendo, como probablemente no puede ser de otro modo, a la iniciativa social. Pero no sólo a esa iniciativa social “sin ánimo de lucro” admitida oficialmente por las leyes del sector y que debe ser, incluso, fomentada, sino que también ha proliferado en algunos ámbitos la iniciativa con fin de lucro, en no pocos casos completamente al margen de la autoridad oficial, con graves deficiencias en el control por parte de ésta última<sup>25</sup>.

De hecho, desde la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, se ha dotado a este principio de una significación diversa. No se trata ya tanto de que la Administración asuma la gestión o prestación de los servicios sociales, como de responsabilizar a los poderes públicos de la promoción, planificación, coordinación, control y evaluación del sistema de servicios sociales<sup>26</sup>. En todo caso, debe señalarse que el sistema público de servicios sociales ha sido consagrado por el Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 23.2–, que declara garantizar el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de «un sistema público de servicios sociales».

---

<sup>24</sup> Cuando se habla –como hace Beltrán Aguirre, 1992, p. 142– de que la declaración de responsabilidad pública significa ostentar la titularidad de la actividad aunque sin reserva exclusiva, en concurrencia con los particulares, se incurre en una cierta confusión, pues ¿qué titularidad es esa que no es excluyente. La responsabilidad pública no implica necesariamente titularidad, la cual cuando se da sí comporta la nota de exclusividad, de reserva, de monopolio. Por ello no se comparte la idea de algunos autores –Garcés Sanagustín, 1996, 2, p. 639–, según la cual la iniciativa social es subsidiaria de la acción social pública.

<sup>25</sup> M. A. Martínez Román –E. Guillen Sadaba, “La reorientación de los servicios sociales en los 80”, en *El Derecho y los servicios sociales*, García Villaluenga (coord.), Comares, 1997, p. 20– observan una oscilación exagerada entre los dos polos, el público y el privado, pasando de un énfasis inicial en lo público –entendiendo que responsabilidad pública equivalía a servicios sociales únicamente públicos–, a la situación actual de privatización, en la que parece que todo tiene que hacerse a través de servicios privados, con el riesgo de disminución en la calidad de los servicios públicos.

<sup>26</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7). Por su parte, la Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7), presenta la singularidad de vincular este principio al criterio de la gestión pública directa de determinadas prestaciones del sistema (las prestaciones de acceso y primera acogida de las demandas y de las directamente asociadas a la coordinación de caso) y a la prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social en la provisión de los servicios del sistema. También en este sentido, la Ley 1/2003, de Asturias –art. 5–, al carácter subsidiario de la iniciativa pública.

2º. *Solidaridad*: «mediante la justa distribución de los recursos tanto entre las personas y grupos sociales como entre los distintos ámbitos territoriales, a fin de fomentar la colaboración y apoyo recíprocos y superar las condiciones que dan lugar a la marginación». Se trata de un principio que no explicitado en algunas leyes autonómicas<sup>27</sup>, y cuando se recoge no se hace siempre con el mismo significado. Así, si bien hay leyes que mantienen el criterio de la LSSA que identifica la solidaridad con justicia social<sup>28</sup>, y que algunas leyes denominan principio de equidad<sup>29</sup>, desde la Ley 11/2003, Comunidad de Madrid (art. 3) se ha extendido otra noción de solidaridad orientada hacia las relaciones entre las personas y los grupos sociales y la implicación ciudadana en la superación de las condiciones que provoquen situaciones de marginación, mediante el impulso del voluntariado y el tejido asociativo<sup>30</sup>.

3º. *Igualdad y universalidad*: «mediante la atención de todos los ciudadanos sin discriminación alguna por razón de sexo, estado, raza, edad, ideología o creencia». Como puede verse, en realidad, el precepto únicamente describe el principio de igualdad, no el de universalidad<sup>31</sup>. Asimismo, la igualdad se describe en su acepción de no discriminación, y de forma limitada, pues actualmente se añade una cláusula general referente a «cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Además, las leyes modernas añaden que este principio es compatible con una discriminación positiva y políticas de igualdad de oportunidades y de trato para la prevención y superación de las discriminaciones existentes en el seno de la sociedad<sup>32</sup>, tal como declara expresamente el propio Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 14–. Más aún, las modernas leyes declaran de forma positiva que las políticas deberán integrar en su diseño y aplicación, entre otros criterios, los de la perspectiva de género y la accesibilidad universal<sup>33</sup>. Por lo demás, no faltan leyes que asignan al principio de igualdad un significado distinto<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Ley 1/2003, de Asturias –art. 5–; Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7).

<sup>28</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>29</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 10); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

<sup>30</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6). Por su parte, la Ley Foral 15/2006, ofrece una noción diversa de solidaridad, en virtud de la cual los poderes públicos deberán orientar sus actuaciones a favorecer la cohesión social de la población, fomentando el respeto y la aceptación de las diferencias de las personas para conseguir una convivencia en armonía –art. 5–.

<sup>31</sup> Es también el criterio de la Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 5); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4).

<sup>32</sup> Ley 1/2003, de Asturias (art. 5); Ley 11/2003, Comunidad de Madrid (art. 3); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7). Por su parte, la Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5), precisa que esta discriminación positiva debe justificarse en una investigación de la igualdad real y debe facilitar la integración social.

<sup>33</sup> Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7).

<sup>34</sup> La Ley Foral 15/2006, (art. 5) declara, a propósito del principio de igualdad, que el Gobierno de Navarra deberá garantizar la existencia de unas prestaciones mínimas homogéneas. en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra

De otro lado, el principio de universalidad significa el acceso de todas las personas al sistema de servicios sociales. De este modo, se ha tratado de subrayar que el sistema de servicios sociales se dirige al conjunto de la población y no a un grupo social concreto, con lo que se trata de superar la antigua condición de la beneficencia como servicios para “pobres” (Beltrán Aguirre). Con ello se pretende resaltar que los servicios sociales son servicios *normalizados*, de modo similar a los servicios públicos de los sistemas educativo o sanitario, dirigidos a satisfacer las necesidades de la población en general, y no solamente de las personas pobres o menos favorecidas. Es decir, se trata de superar la idea de marginalidad asociada a la beneficencia, como conjunto de servicios específicos para pobres –“Derecho de pobres”–<sup>35</sup>.

Sin embargo, esta no ha sido la realidad del sector, en la cual la escasez de recursos disponibles por el sistema ha determinado que sea la capacidad económica, y no la necesidad objetiva del servicio o prestación, el factor determinante en el acceso al sistema de servicios sociales. Más aún, debido a la escasez de recursos públicos frente a una demanda desbordante, los sistemas de servicios sociales se han caracterizado por imponer unos requisitos económicos extremos, que han dejado fuera de los sistemas a las clases medias<sup>36</sup>.

Tal vez para superar esta situación, y empujadas por la Ley 39/2006, de 14 de noviembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia<sup>37</sup>, las modernas leyes de servicios sociales han situado al principio de universalidad en la primera posición en las declaraciones de principios. Más aún, como se ha señalado antes, con el fin de hacer efectivo el derecho subjetivo de los ciudadanos a los recursos y prestaciones del sistema público (al menos, a las calificadas como esenciales o garantizadas), el principio de universalidad ha pasado incluso a formar parte de la definición del

---

<sup>35</sup> Sin embargo, como ha resaltado la doctrina (Garcés Sanagustín, Alonso Seco), se trata de una universalidad *relativa*, en el sentido de que es inherente al sistema de servicios sociales conceder una atención preferente a las personas o grupos más necesitados.

<sup>36</sup> Así, en relación con una solicitud del servicio de ayuda a domicilio, el Defensor del Pueblo Andaluz (*Informe al Parlamento de Andalucía 1998*, p. 894) señaló que, en ningún momento, la falta de recursos económicos describe a los colectivos destinatarios del servicio de ayuda a domicilio, sino que es la autonomía del individuo para realizar las actividades de la vida diaria la que debe tenerse en cuenta, y valorar para decidir la concesión de la ayuda a domicilio, y no circunstancias independientes a ella, como lo es la situación económica de los solicitantes. Lo que sí puede determinar la capacidad económica es la contribución del usuario en la financiación del servicio, siempre que quede garantizado que las familias con rentas inferiores acceden de forma gratuita. De este modo, sí se cumpliría el carácter universal de este servicio.

<sup>37</sup> La Ley 39/2006, declara la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación –art. 3.b)–. Así, el reconocimiento de la situación de dependencia depende exclusivamente de “la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental” –art. 27.4–. Y, sobre todo, la Ley establece que la prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia y, sólo a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante –art. 14.6–.

propio sistema de servicios sociales en las más modernas leyes autonómicas<sup>38</sup>. Ahora bien, las leyes precisan que el principio de universalidad no excluye que el acceso pueda condicionarse al hecho de que los usuarios cumplan determinados requisitos y paguen una contraprestación económica para asegurar la corresponsabilidad entre usuarios y administraciones públicas y la sostenibilidad del sistema<sup>39</sup>.

4°. *Participación*: «mediante la intervención de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los Servicios Sociales». En realidad, la participación en este sector es reclamada directamente por la propia Constitución –art. 129.1–, al disponer que la Ley establecerá las “formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”, entre los que, obviamente, se encuentran los organismos competentes en materia de servicios sociales (Beltrán Aguirre). Más aún, puede afirmarse que si bien la participación es un principio general predicable a todos los sistemas públicos de protección social, en el caso del sistema de servicios sociales la idea de participación alcanza a la misma finalidad institucional del sistema. Pues bien, como se verá más adelante, la LSSA dedica a la participación el Capítulo II del Título IV, cuyo contenido se examina más adelante, si bien puede anticiparse que la plasmación del principio participativo en la LSSA es francamente pobre, y de carácter organicista.

Por su parte, las leyes recientes refieren la participación a la planificación o programación y evaluación o seguimiento de los servicios sociales, y se refieren no sólo a la participación a título individual sino también colectivamente, a través de las organizaciones de la sociedad civil y de los sectores afectados<sup>40</sup>. Más aún, la Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7) lleva el principio de participación a «cada persona usuaria en la toma de decisiones y seguimiento de las actuaciones que les afecten, promoviendo su protagonismo en la gestión de su propio cambio y en la libre elección entre las alternativas de atención a que pudiera tener derecho para la cobertura de sus necesidades».

5°. *Prevención*: «mediante la adopción de medidas orientadas hacia la eliminación de las causas de la marginación». Como es sabido, las políticas de servicios sociales deben actuar sobre las causas de las necesidades sociales (mejor esta expresión que la de «problemas» sociales), y que originan la exclusión o limitan el desarrollo de una vida autónoma, naturalmente sin perjuicio de la actuación simultánea para su superación una vez

---

<sup>38</sup> Así, la Ley 12/2007, de Cataluña (art. 1), declara que regula y ordena el sistema de servicios sociales «con el fin de garantizar el acceso *universal* al mismo para hacer efectiva la justicia social y promover el bienestar del conjunto de la población». Y de modo similar se expresa la Ley 4/2009, de Baleares (art. 1); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 1.2); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 1); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 1).

<sup>39</sup> Ley Foral 15/2006, (art. 5); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>40</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7).

sobvenidas<sup>41</sup>. Así, con una terminología más actual, este principio se mantiene en las leyes modernas de servicios sociales, ocasionalmente ligado a la dimensión o enfoque comunitario de las intervenciones sociales<sup>42</sup>. Asimismo, una de las consecuencias del carácter prioritario de las acciones preventivas es la preferencia de las intervenciones sociales en el ámbito comunitario (el llamado enfoque comunitario)<sup>43</sup>. Por lo demás, el principal instrumento de este principio no es otro que la planificación de las actuaciones, tal como se señala más adelante.

6°. *Globalidad*: «mediante la consideración integral de la persona y de los grupos sociales y no sólo de sus aspectos parciales». Llamado también de intervención integral<sup>44</sup>, con este principio se trata de considerar conjuntamente los aspectos relativos a la prevención, atención, promoción e inserción, evitando la fragmentación de las actuaciones derivada de la complejidad de la realidad social y de la distribución de las competencias en cuanto a los recursos sociales. Además, alguna ley infiere de esta actuación integral el criterio según el cual, salvo que la naturaleza de la intervención técnica no lo permita, ésta tendrá un carácter interdisciplinar, promovándose el trabajo en equipo<sup>45</sup>. Más aún, las leyes más modernas anudan este principio al de atención personalizada<sup>46</sup>.

7°. *Normalización e integración*: «mediante la utilización de los cauces normales que la sociedad establece para la satisfacción de las necesidades sociales y culturales, respetando el medio familiar, el entorno social y el derecho a la diferencia». En realidad, aquí se aluden a dos principios, relacionados pero diferenciados. De un lado, el principio de normalización obliga conceder preferencia a la atención a través de instituciones de carácter general salvo cuando por sus características personales los ciudadanos requieran una atención específica. Es decir, se trata de evitar, siempre que sea posible, las situaciones de marginación asistencial, procurando el acceso de los ciudadanos a los recursos normalizados, pues constituye una contradicción pretender integrar desde la segregación<sup>47</sup>.

Este principio es se reproduce en algunas leyes sectoriales. Así, la Ley 1/1999, de 31 marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad, bajo el rótulo de principio de normalización, declara que las medidas tendentes a la promoción educativa, cultural, laboral y social de las personas con discapacidad se llevarán a cabo atendiendo a sus característi-

---

<sup>41</sup> Como precisa la Ley 1/2003, de Asturias (art. 5).

<sup>42</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4).

<sup>43</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 10); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>44</sup> Ley 1/2003, de Asturias (art. 5); Ley Foral 15/2006, (art. 5); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>45</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>46</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7).

<sup>47</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 5).

cas individuales mediante su acceso a las instituciones o actuaciones de carácter general, excepto cuando por las características de su discapacidad requieran una atención peculiar a través de actividades, servicios y centros especiales –art. 5–<sup>48</sup>.

De otro lado, bajo la idea de integración, se hace referencia a lo que las leyes más recientes denominan dimensión o enfoque comunitario, en virtud del cual los servicios sociales deben promover el mantenimiento de las personas usuarias en el entorno familiar y social habitual, evitando el desarraigo de su contexto conocido en la medida de lo posible, garantizándoles la participación en la vida de su comunidad siempre que sea posible, y promoviendo las actitudes y capacidades que faciliten la inclusión e integración social de las personas. Asimismo, alguna ley precisa que dicho enfoque comunitario implica la participación de las personas interesadas (integración activa), y tiene por objetivo que los cambios y las mejoras que se produzcan sean sostenibles y perdurables en el tiempo<sup>49</sup>.

En una síntesis de ambos principios de normalización e integración puede decirse que los servicios sociales del sistema público deben prestarse a través de los medios habituales, evitando los servicios que separen las personas de su unidad de convivencia y de la comunidad o que no las integren en las mismas, a fin de favorecer su inserción en las actividades familiares, convivenciales, laborales y sociales<sup>50</sup>.

8º. *Planificación y coordinación*: «mediante la adecuación de los recursos a las necesidades sociales y la armonización de las iniciativas públicas entre sí, y de éstas con la iniciativa social»<sup>51</sup>. En puridad, la coordinación es un principio organizativo y la planificación no es más que una técnica, eso sí posiblemente la más acabada, al servicio de la coordinación y de otros principios (como los de eficacia y equidad territorial del sistema). De hecho, la propia LSSA –art. 15–, declara que el Plan Regional de Servicios Sociales «marcará las directrices que constituirán las pautas para la coordinación de los presupuestos y las actuaciones de las distintas Administraciones públicas». En cambio, la LSSA no contempla otros mecanismos de coordinación, en particular interadministrativa, que se han generalizado en las modernas leyes de servicios sociales (como los consejos interadministrativos

---

<sup>48</sup> De forma mucho más incierta se pronuncia la Ley 4/1997, de 9 julio, de Prevención y Asistencia de Drogas, cuando declara que las Administraciones Públicas andaluzas, dentro de sus respectivos ámbitos de competencias y de acuerdo con lo previsto en este título, efectuarán las actuaciones precisas para garantizar a las personas drogodependientes, en iguales condiciones que al resto de la población, la atención sanitaria y social adecuada a sus necesidades y a los niveles de prestaciones existentes en la red ordinaria de Salud y Servicios Sociales –art. 13–.

<sup>49</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

<sup>50</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5).

<sup>51</sup> De modo similar, las leyes de primera generación, Ley del País Vasco 6/1982, –art. 5–; Ley Foral de Navarra 14/1983, –art. 2–; Ley de la Comunidad de Madrid 11/1984, –art. 3–; Ley de la Región de Murcia 8/1985, –art. 6–; Ley de Cataluña 26/1985, –art. 3–; Ley de Castilla-La Mancha 3/1986, –art. 2–; Ley de La Rioja 2/1990, –art. 3–; Ley de Aragón 4/1987, –art. 3–; Ley de Asturias 5/1987, –art. 3–; Ley de Galicia 3/1987, –art. 3–.

de servicios sociales), y la experiencia de aprobación de planes regionales de servicios sociales ha sido francamente pobre (con un solo plan aprobado).

Lo cierto es que la coordinación presenta una relevancia especial en el ámbito de los servicios sociales, a diferencia de otros sistemas de protección social. En concreto, mientras que en materia de salud y educación, al corresponder las competencias de gestión íntegramente a las Comunidades Autónomas, de tal modo que el papel de las entidades locales es claramente subordinado, de colaboración y participación en una gestión autonómica, por el contrario, en el ámbito de los servicios sociales, presidido –como se verá– por un principio de descentralización, coexisten competencias gestoras de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, lo cual sitúa en un primer plano la importancia de la coordinación para garantizar la unidad y cohesión del sistema, así como la igualdad efectiva en el acceso a las prestaciones. Más aún, la descoordinación administrativa en esta materia, puede ocasionar no ya problemas de ineficacia sino dar lugar a situaciones dramáticas<sup>52</sup>.

Por otra parte, las modernas leyes del sector conceden al principio de coordinación un sentido más amplio, no sólo hacia dentro del sistema público, sino también del sistema de servicios sociales con los diversos sistemas públicos de protección o de bienestar social, dentro de los cuales se incluyen la educación, la salud, las pensiones, el empleo y la vivienda, todo ello con la finalidad de establecer actuaciones coherentes y programas de actuación conjuntos<sup>53</sup>. De otro lado, el principio de actuación programada bien entendido lleva implícito el principio de evaluación, esto es los elementos de seguimiento y control de la eficacia y eficiencia económica y social del sistema y de su gestión<sup>54</sup>.

9º. *Descentralización*: «mediante el progresivo desplazamiento de la gestión de los servicios sociales hacia los órganos e instituciones más próximas al usuario». Dado el carácter autonómico de los sistemas de servicios sociales, cuando se incorpora en el seno de cada uno de ellos el principio de descentralización parece claro que propugna una transferencia o traspaso de competencias desde la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales de su territorio. Sin embargo, la LSAA se expresa en términos ambiguos (“órganos e instituciones más próximas al usuario”), lo que podría englobar la simple desconcentración. Por el contrario, debe subrayarse que el significado profundo del principio constitucional de descentralización (art. 103.1 CE) no se refiere a un mero acercamiento o proximidad física, como parece inferirse de su confusión en las leyes autonómicas con la idea de proxi-

---

<sup>52</sup> En Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz –Informe al Parlamento 1996, p. 84–, ha denunciado el desconcierto administrativo que ha venido reinando en la Junta de Andalucía ha propiciado unos niveles de descoordinación que repercute en el grado de eficacia de la gestión administrativa. La dualidad de dispositivos administrativos –Diputaciones Provinciales o Junta de Andalucía– ha originado situaciones de disfuncionalidades entre las distintas unidades.

<sup>53</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>54</sup> Ley 5/2009, de Aragón (art. 5).

midad<sup>55</sup>, sino que la descentralización alude a un mayor pluralismo político territorial. En este sentido, alguna ley define correctamente el principio de descentralización en términos más inequívocos: los servicios sociales serán gestionados preferentemente por las administraciones locales<sup>56</sup>. Asimismo, alguna Ley alude a este principio con la denominación de subsidiariedad<sup>57</sup>.

En todo caso, la medida de la efectiva descentralización vendrá dada por la atribución de competencias propias a las Entidades Locales en materia de servicios sociales contienen. Sin embargo, como se verá más adelante, la LSSA no fue consecuente que este principio de descentralización, pues todas las competencias que reconoció a Diputaciones y Ayuntamientos son con carácter delegado –arts. 18 y 19–.

### B) Otros principios en materia de servicios sociales

Por lo demás, las modernas leyes de servicios sociales contienen otros principios, entre los cuales podemos diferenciar dos grupos. Por un lado, se sitúan aquellos principios que pueden considerarse más o menos extendidos o aceptados:

- *Atención personalizada*. El sistema de servicios sociales debe asegurar una atención personalizada mediante la valoración integral de la situación personal, familiar y comunitaria del usuario o usuaria<sup>58</sup>. Como se indicó antes, otras leyes vinculan este principio al de atención integral.
- *Fomento de la autonomía personal*. El sistema de servicios sociales favorecerá que las personas dispongan de la capacidad necesaria para desarrollar sus proyectos vitales, esto es, tomar decisiones personales acerca de cómo vivir y elegir sobre sus propias preferencias, la autosuficiencia económica y la participación activa en la vida comunitaria (es decir, participar y desenvolverse en los distintos ámbitos sociales, políticos, económicos, laborales, culturales y educativos), y siempre con respeto a la libre decisión de las personas<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Ley Foral 15/2006, (art. 5); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>56</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 5).

<sup>57</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5).

<sup>58</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

<sup>59</sup> Ley Foral 15/2006, (art. 5); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 10); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

- *Promoción del voluntariado y de la iniciativa social.* Englobado en algunas leyes dentro del principio de solidaridad, otras lo declaran como principio autónomo, según el cual los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de la ciudadanía en el ámbito de los servicios sociales, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios siempre que su función no suponga la sustitución de los servicios profesionales necesarios<sup>60</sup>.
- *Calidad de los servicios.* La formulación más completa de este principio está contenida en la Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7), según la cual las administraciones públicas competentes deberán garantizar la existencia de unos estándares mínimos de calidad para los principales tipos de prestaciones y servicios, mediante la regulación, a nivel autonómico, de los requisitos materiales, funcionales y de personal que con carácter de mínimos deberán respetarse, y fomentarán la mejora de dichos estándares, y promover el desarrollo de una gestión orientada a la calidad en el conjunto del Sistema de Servicios Sociales<sup>61</sup>. Lo cierto es que la calidad de los servicios públicos constituye hoy en día un paradigma insoslayable, de tal modo que la calidad ha pasado a constituir uno de los objetos de las modernas leyes de servicios sociales<sup>62</sup>. Más adelante se dedica un capítulo de este trabajo a la calidad de los servicios sociales.
- *Continuidad de los servicios.* A veces vinculado al principio de atención personalizada, reclama que el sistema de servicios sociales debe garantizar la continuidad en el tiempo de las prestaciones, sin que se produzca una reducción o supresión injustificada de cualquiera de los servicios que integran el sistema<sup>63</sup>.
- *Transversalidad.* El sistema de servicios sociales debe fundamentarse en la transversalidad de sus objetivos y en la necesaria interrelación entre los diferentes sistemas de protección social, asegurándose por los poderes públicos la coordinación y coherencia entre las acciones y programas de la política de servicios sociales y los de las restantes políticas públicas<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Ley Foral 15/2006, (art. 5); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>61</sup> En idéntico sentido, Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7). Véanse otras formulaciones en Ley 1/2003, de Asturias (art. 5); Ley Foral 15/2006, (art. 5); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 10); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4); Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

<sup>62</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 1); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 1); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 1).

<sup>63</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7). A esta continuidad parece aludir la Ley 2/2007, de Cantabria (art. 10), cuando declara la atención integral y «longitudinal».

<sup>64</sup> Ley 5/2009, de Aragón (art. 5); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

De otro lado, existen una serie de principios que pueden calificarse de peculiares de una o dos leyes autonómicas:

- *Equidad territorial*. Aun cuando podría derivarse del principio de solidaridad en su dimensión territorial, otras leyes lo enuncian como principio autónomo, en virtud del cual en el desarrollo de la red de centros y servicios se tendrá en cuenta la necesidad de compensar los desequilibrios territoriales, mediante una oferta equitativa y equilibrada de servicios en todo el territorio<sup>65</sup>.
- *Economía, eficiencia y eficacia*. El sistema de servicios sociales debe gestionarse con criterios de economía, eficiencia y eficacia<sup>66</sup>. Ahora bien, como matiza alguna ley, deberán aplicarse en la valoración de la eficacia social criterios correctores que tengan en consideración la complejidad de los procesos de recuperación, normalización e inclusión social de las personas y grupos<sup>67</sup>.
- *Respeto por los derechos de la persona*. Las actuaciones en materia de servicios sociales deben respetar siempre la dignidad de la persona y sus derechos<sup>68</sup>. En sentido estricto, este principio sería innecesario, pues va de suyo que la Administración debe respetar la legalidad (más aún, como es bien sabido, la legalidad constituye el fundamento mismo de la actuación administrativa –art. 103.1 CE–, sobre todo cuando se trata de derechos fundamentales, que constituyen el fundamento del orden político –art. 10.1 CE).
- *Carácter interdisciplinar de las intervenciones*. Con el fin de garantizar el carácter integral de la atención prestada y la aplicación racional y eficiente de los recursos públicos, se favorecerá la interdisciplinariedad de las intervenciones, promoviendo el trabajo en equipo y la integración de las aportaciones de las diversas profesiones del ámbito de la intervención social y cualesquiera otras que resulten idóneas<sup>69</sup>.
- *Fomento de la cohesión social*. El sistema de servicios sociales debe contribuir a la cohesión social incorporando elementos que favorezcan la inclusión y la integración social<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Ley 13/2008, de Galicia (art. 4); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4).

<sup>66</sup> Ley 1/2003, de Asturias (art. 5); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 13/2008, de Galicia (art. 4). Por su parte, la Ley 3/2003, de la Región de Murcia (art. 5) declara que la prestación de los servicios sociales se ha de llevar a cabo con la máxima simplificación, racionalización y eficacia posibles, en cuanto a la práctica de los procesos administrativos y la utilización de los recursos disponibles.

<sup>67</sup> Ley 13/2008, de Galicia (art. 4).

<sup>68</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5); Ley 4/2009, de Baleares (art. 4).

<sup>69</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 7).

<sup>70</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 5).

- *Concurrencia*. De los diferentes agentes sociales y de la iniciativa privada, en la satisfacción de las necesidades sociales de la población, bajo la supervisión de las administraciones públicas<sup>71</sup>.
- *Integración de la perspectiva de género*. Incluido generalmente en el principio de igualdad, se declara que en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las acciones que se desarrollen se considerará con carácter general la integración de la perspectiva de género, procurando en el resultado de las mismas el respeto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la atención específica a las situaciones de especial vulnerabilidad que afecten particularmente a las mujeres<sup>72</sup>.
- *Protección del interés general*. La Consejería competente en materia de servicios sociales velará por la protección de los destinatarios de los servicios, el mantenimiento del orden público y la seguridad pública, así como el cumplimiento de los objetivos de política social, de conformidad con la normativa comunitaria europea relativa a los servicios en el mercado interior<sup>73</sup>. Lo cierto es que va de suyo que la Administración debe perseguir, en todo momento, el interés general (art. 103.1 CE).
- *Respeto a la diversidad*. Los servicios sociales deberán promover, como elemento transversal, el respeto y la aceptación de la diversidad y la diferencia, acorde con los derechos humanos, para conseguir un mayor desarrollo y enriquecimiento personal y de la sociedad en su conjunto<sup>74</sup>.
- *Innovación*. Las administraciones públicas promoverán la investigación, la innovación y el uso de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la actuación de los diversos ámbitos del Sistema Público de Servicios Sociales<sup>75</sup>.
- *Sostenibilidad*. Los poderes públicos garantizarán una financiación suficiente del sistema que asegure su estabilidad y la continuidad en el tiempo de los servicios que lo integran<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid (art. 3). Por su parte, la Ley 3/2003, de la Región de Murcia (art. 5) declara reconocer la iniciativa de la sociedad en la prestación de los servicios sociales, participación «considerada básica y necesaria».

<sup>72</sup> Ley 5/2009, de Aragón (art. 5).

<sup>73</sup> Ley 7/2009, de La Rioja (art. 7).

<sup>74</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

<sup>75</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 6).

<sup>76</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 7).

### 3. La posición jurídica de los ciudadanos

#### A) El derecho a los servicios sociales en la LSSA

Como otras leyes de su época, la LSSA –art. 3.1–, se refiere a los titulares de un genérico «derecho a los Servicios Sociales», derecho de carácter marcadamente programático, pues su efectividad requiere, aunque no lo especifique la Ley, del correspondiente derecho a prestaciones concretas en los términos que en su caso determinen las disposiciones de desarrollo de la Ley. De este modo, aun cuando las exposiciones de motivos de estas Leyes de Servicios Sociales (por ejemplo, Ley 4/1987, de Acción Social de Aragón) declaraban superar definitivamente la graciabilidad inherente a las etapas previas de Beneficencia y Asistencia Social, y reconocer derechos subjetivos a los ciudadanos como contrapartida al carácter público de los sistemas de servicios sociales, el hecho es que las leyes autonómicas de primera generación no contenían reconocimientos de derechos subjetivos plenos, sino un reenvío global a la potestad reglamentaria, sin ningún condicionamiento material, lo que constituye una auténtica deslegalización de la posición del ciudadano ante la Administración<sup>77</sup>.

Pero conviene precisar que este el problema no se ha resuelto tampoco con la aprobación de las correspondientes normas reglamentarias, pues estas condicionan el acceso al recurso o prestación social a una serie de circunstancias de fuerte componente discrecional (prioridades, objetivos, valoraciones...) y, en última instancia, a la existencia de recursos disponibles<sup>78</sup>.

Así, aunque el Defensor del Pueblo Andaluz ha defendido en ocasiones la vigencia de un derecho a obtener prestaciones sociales –entre ellas centros residenciales sustitutivos del hogar– en supuestos de necesidad, afirmando su carácter individual desde la perspectiva del ciudadano y su naturaleza de servicio público desde la perspectiva de la Administración. Sin embargo, se ha visto obligado a reconocer de inmediato que este derecho quie-

---

<sup>77</sup> Por ello la doctrina (Beltrán Aguirre, 1992, 334) señala que las declaraciones que incorporan las leyes sobre titularidad de derechos tienen un gran componente retórico y muy escasa eficacia jurídica para posibilitar la exigencia del ciudadano frente a la Administración. Como señalara el Defensor del Pueblo Andaluz, los derechos de protección social no se convierten en derechos subjetivos ejercitables por los ciudadanos hasta tanto la Ley no los desarrolle y establezca sus contenidos específicos. Lo que ocurre es que la mayoría de estos derechos se encuentran faltos de cumplimentación legal, y constan más bien como meros principios programáticos, desprovistos de eficacia concreta. *Informe al Parlamento 1996*, p. 81. Muy crítico con este estado de cosas, D. Casado (“Notas sobre el futuro de los servicios sociales: nuevas necesidades, actividades y garantías”, *Documentación Administrativa*, nº 217-2722, 2005, p. 189), ha señalado la contradicción del intenso celo competencial de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales con su tibieza y aun negligencia para garantizar el acceso a los mismos a los ciudadanos.

<sup>78</sup> Vid. T. Font i Llovet, “Los derechos de los usuarios en los servicios sociales de atención a la tercera edad”, *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña*, Tirant lo Blanch, 2002, p. 337 y ss.; J. Tornos Mas, 2005, pp. 374 y ss., donde habla de un “derecho debilitado”.

bra si en definitiva la Administración carece de los recursos para hacerlo efectivo<sup>79</sup>. De hecho, la propia institución parece rectificar la opinión anterior: “Ni en la legislación estatal ni en la andaluza de servicios sociales se ha introducido como derecho subjetivo no ya el derecho a obtener en un plazo determinado plaza residencial sino ni siquiera a establecer un catálogo de derechos sociales básicos (que no cabe atribuir a las prestaciones sociales básicas de los Servicios Sociales Comunitarios), y ello a pesar de que existe una antigua y extendida aspiración social sobre la necesidad de que exista una Carta de Derechos de contenido social, donde se defina el catálogo de derechos que deban considerarse esenciales por el legislador para garantizar su ejercicio a toda la ciudadanía<sup>80</sup>.”

A lo sumo podrá hablarse de un derecho subjetivo tras la resolución de adjudicación del recurso o prestación, pero no con carácter previo a la misma<sup>81</sup>.

### *B) El derecho a los servicios sociales en las modernas leyes de servicios sociales*

Ni que decir tiene que la situación descrita contrasta con el tratamiento que se otorga por la Administración Sanitaria respecto a otro derecho de contenido social como es el derecho a la Salud, que se ha materializado a través del establecimiento de garantías del mismo en distintos aspectos relacionados con actuaciones sanitarias. Así en los casos de primeras consultas de especialista, procedimientos diagnósticos o a intervenciones quirúrgicas se establecen unos tiempos máximos de espera con garantías de que en caso de no obtener una respuesta por el Sistema Sanitario Público de Andalucía podrá el interesado acudir a la iniciativa privada con derecho a ser resarcido en los gastos que se le ocasione hasta el límite señalada reglamentariamente<sup>82</sup>.

Y este es precisamente el camino que han iniciado las leyes autonómicas sobre servicios sociales más recientes, mediante la definición de una cartera de servicios o catálogo de prestaciones. La pionera en este cambio en la posición jurídica del ciudadano ante la prestación de los servicios sociales fue la Ley de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, la cual prevé la aprobación por decreto de un catálogo de prestaciones el cual deberá diferenciar las prestaciones fundamentales que serán exigibles como dere-

---

<sup>79</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento de Andalucía 1999*, p. 807.

<sup>80</sup> «Desde esta Institución y en el ejercicio de sus funciones garantistas, se ha venido reiterando la necesidad de pasar de las formulaciones teóricas de derechos a realidades prácticas que sustenten la materialidad y accesibilidad de los ciudadanos a su contenido esencial. En Andalucía con un criterio plausible, se ha impulsado una importante actividad legislativa de desarrollo de muchos derechos de contenido social, generando expectativas que luego no se corresponden con su efectividad, bien por falta de desarrollo reglamentario o, incluso habiéndose producido éste, por insuficiencia presupuestaria para afrontarlos». Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento de Andalucía 2005*, p. 733.

<sup>81</sup> En este sentido, J. M. Alonso Seco, 2005, p. 421.

<sup>82</sup> Decretos 209/2001, de 18 de septiembre y 96/2004, de 9 de marzo, dictados en desarrollo del derecho de acceso a las prestaciones sanitarias en un tiempo máximo del art. 6.1.m) de la Ley de Salud de Andalucía de 1998.

cho subjetivo, con independencia, en todo caso, de la situación económica de los beneficiarios –art. 20–. Y, en esta línea, la Ley Foral de Navarra 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales, establece que la cartera del sistema público de servicios sociales diferenciará las prestaciones garantizadas, aquellas que son exigibles como derecho subjetivo, de las no garantizadas cuyo acceso será en función de la disponibilidad presupuestaria –art. 19–. Y en términos similares se pronuncian el resto de leyes autonómicas<sup>83</sup>.

De hecho, las leyes más recientes han llevado al objeto mismo de la Ley hacer efectivo el derecho subjetivo a las prestaciones esenciales del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, configurado como un derecho subjetivo, reclamable en vía administrativa y jurisdiccional, quedando su ejercicio sujeto a las condiciones y requisitos específicos que se establezcan en la normativa reguladora de cada una de las prestaciones<sup>84</sup>. Otra cosa es el retraso en la aprobación de los decretos definidores de las carteras de servicios.

Y este es el criterio que deberá seguir el legislador andaluz en cumplimiento del Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 23.2–, que declara garantizar el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales<sup>85</sup>.

### C) Titulares del derecho

La LSSA –art. 3.1–, declaró que tendrán derecho a los Servicios Sociales todos los residentes en Andalucía y los transeúntes no extranjeros. «Los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma podrán igualmente beneficiarse de este derecho, siempre de conformidad con lo dispuesto en las normas, tratados y convenios internacionales vigentes en esta materia, sin perjuicio de lo que se establezca reglamentariamente para quienes se encuentren en reconocido estado de necesidad».

No obstante, la legislación posterior ha ido abriendo progresivamente el acceso a los servicios sociales por parte de los extranjeros. Así, en materia de menores, las leyes de protección de la infancia declaran su aplicación a todos los menores de edad que se encuentren en el territorio (Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor–art. 1–), pues en esta materia repugnaría las distinciones sobre nacionalidad o vecindad. Por su parte, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social –art. 14.2–, establece que los extranjeros “residentes” tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, “en las mismas condiciones que los españoles”. Y, añade, los

<sup>83</sup> Ley de Cantabria 2/2007, (art. 26); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 24.4); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 4).

<sup>84</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 2); Ley 5/2009, de Aragón (art. 1); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 1); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 1).

<sup>85</sup> Nos remitimos al primer capítulo de esta obra del profesor Gamero Casado.

extranjeros, “cualquiera que sea su situación administrativa”, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas. Por tanto, la Ley no extiende el derecho a los servicios sociales a todos los extranjeros que se encuentren en España, independientemente de su situación administrativa, sino que discrimina entre extranjeros residentes, esto es los hayan obtenido un permiso de residencia temporal o permanente –art. 29.3 tras reforma de la Ley Orgánica 8/2000–, y el resto de los extranjeros que se hallen en el país<sup>86</sup>.

Y, en este sentido, aunque algunas leyes se limitaron a extender la titularidad del derecho a acceder al sistema público de servicios sociales a los nacionales de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en la Comunidad Autónoma<sup>87</sup>, las más recientes leyes de servicios sociales ya no diferencian en función del estatuto de nacionalidad o extranjería, sino en función de la circunstancia de la residencia o no en la Comunidad Autónoma. En síntesis, se declaran titulares del derecho a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales a todas las personas residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, tanto ciudadanos de la Comunidad como extranjeros con vecindad administrativa en la misma. Por su parte, las personas transeúntes en una situación de urgencia social podrán acceder a las prestaciones del sistema que tengan por objeto la cobertura de las necesidades personales básicas<sup>88</sup>. A este respecto, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 12–, declara que los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título (entre ellos el derecho a las prestaciones del sistema público de servicios sociales del artículo 23.1) son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía<sup>89</sup>.

#### *D) Derechos de los usuarios de servicios sociales*

Como el resto de las leyes de su época, la LSSA no se ocupó tampoco de definir derechos y deberes de los usuarios de los servicios y centros de servicios sociales, quedando esta

---

<sup>86</sup> Tras la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, se añadió: «En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico».

<sup>87</sup> Ley 1/2003, de Asturias (art. 4); Ley 3/2003, Región de Murcia (art. 4); Ley Foral 15/2006, (art. 4); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 6); Ley 13/2008, de Galicia (art. 5).

<sup>88</sup> Ley 4/2009, de Baleares (art. 5); Ley 5/2009, de Aragón (art. 4); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 2); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 10). La Ley 7/2009, de La Rioja (art. 5), matiza que los extranjeros sin residencia legal tendrán derecho a acceder a los servicios del primer nivel reconocidos en el Catálogo de servicios y prestaciones, así como a los servicios que se establezcan en el ámbito de la protección de la infancia y de la atención a las mujeres víctimas de violencia de género.

<sup>89</sup> Véase el comentario de este artículo de A. Rodríguez-Vergara, en *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cruz Villalón, Medida Guerrero (dirs.), Tomo I, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pp. 203 y ss., donde se pone de manifiesto la generosidad de este criterio, excepcional en relación con el resto de los Estatutos que exigen la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma.

cuestión relegada al ámbito de normativas reglamentarias, a menudo de ínfimo rango (ordenes de la Consejería competente) de aprobación del reglamento de régimen interior de centros de titularidad pública, quedando además huérfanos los centros de titularidad privada<sup>90</sup>. Este vacío normativo fue en parte corregido con la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, la cual contempló un catálogo de derechos y deberes –arts. 20 y 21–, pero naturalmente referidos exclusivamente a las personas mayores<sup>91</sup>.

En todo caso, una de las características de las modernas leyes de servicios sociales, en la línea de la indicada juridificación de la posición de los usuarios de los servicios sociales es la codificación de un conjunto de derechos y deberes, diferenciando en algunos casos entre derechos de carácter general, y otros específicos para usuarios de servicios residenciales.

Entre los derechos de carácter general a menudo se reiteran lo que no son sino derechos fundamentales, lo cual es evidentemente innecesario, como cuando se declara el derecho a ser tratadas con respeto a la dignidad que les corresponde como personas, o el derecho «a que se respeten los derechos y las libertades fundamentales y los demás derechos reconocidos por la ley»<sup>92</sup>, o el derecho a acceder a los servicios sociales en condiciones de igualdad sin discriminación por razón de lugar de nacimiento, idioma, etnia, sexo, orientación sexual, estado civil, situación familiar, edad, discapacidad, religión, ideología, opinión o cualquier otra condición personal o social, el cual se trata, como nos consta, también de un principio general del sistema de servicios sociales y un derecho estatutario –art. 14–<sup>93</sup>.

De otro lado, las leyes no diferencian adecuadamente entre derechos de todos los usuarios de servicios sociales y derechos de los usuarios del sistema público de servicios sociales<sup>94</sup>. Sí se diferencia, en ocasiones, entre derechos de los destinatarios y de los usuarios propiamente dichos<sup>95</sup>. Asimismo, alguna ley establece que la normativa reguladora de los diferentes tipos de prestaciones y servicios de servicios sociales deberá definir, atendiendo a la naturaleza y características de cada uno de ellos, los derechos y obligaciones que corresponden a las personas usuarias y profesionales, con respeto, en todo caso, de los establecidos en la Ley general<sup>96</sup>.

---

<sup>90</sup> Como la Orden de 28 de noviembre de 1985, por la que se aprueba el Estatuto de los Centros de Tercera Edad dependientes de la Junta de Andalucía.

<sup>91</sup> Además, la mayor parte de los derechos explicitados en la Ley no son sino derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad, a la integridad física y moral o a un trato digno.

<sup>92</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 5).

<sup>93</sup> Ley Foral 15/2006, (art. 6); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 5); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 9.1).

<sup>94</sup> Sí lo hace parcialmente la Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 7).

<sup>95</sup> Ley 5/2009, de Aragón (arts. 6 y 7).

<sup>96</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 13).

De modo general, pueden señalarse los siguientes derechos, entre los cuales destacan los derechos relacionados con la información<sup>97</sup>:

- Derecho a recibir información suficiente y veraz, en términos comprensibles, sobre las prestaciones y recursos disponibles y sobre los requisitos necesarios para acceder a los servicios, los criterios de adjudicación, las prioridades para recibirlos, y sobre las competencias de las Administraciones Públicas en este ámbito, los derechos y deberes de las personas usuarias.
- Derecho a recibir por escrito y en lenguaje claro y comprensible la valoración o diagnóstico de su situación y, en su caso, la valoración de las necesidades sociales. Además, alguna ley va más allá de este derecho, y reconoce, además, un derecho a que la evaluación se realice en plazos razonables de tiempo<sup>98</sup>. Y en algún caso se añade el derecho a un segundo diagnóstico, eso sí «en las condiciones que se regulen»<sup>99</sup>.
- Derecho a disponer, tras la preceptiva valoración, de un plan de atención individual personal y/o familiar acorde con la valoración de su situación, y que debe aplicarse técnicamente por procedimientos reconocidos y homologados. Se trata de un corolario del principio de atención personalizada. Alguna ley condiciona este derecho a que la intervención haya de prolongarse en el tiempo<sup>100</sup>, y alguna otra ley añade que este plan de atención personalizada debe estar disponible en un plazo razonable de tiempo<sup>101</sup>.
- Derecho a participar en la toma de decisiones sobre el proceso de intervención social y a la elección de prestaciones entre las opciones que les sean presentadas por las Administraciones Públicas.
- Derecho a la asignación y elección libre de un profesional de referencia, que sea la interlocutora principal y que vele por la coherencia, integralidad y continuidad del proceso de intervención y su coordinación con el resto de sistemas dirigidos a promover el bienestar social<sup>102</sup>. Alguna ley condiciona este derecho a que la intervención haya

---

<sup>97</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid (art. 4); Ley Foral 15/2006 (art. 6); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 5); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 9); Ley 13/2008, de Galicia (art. 6); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 9); Ley 4/2009, de Baleares (art. 7); Ley 5/2009, de Aragón (art. 6); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 8); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 7); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 11).

<sup>98</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 9).

<sup>99</sup> Ley 5/2009, de Aragón (art. 6).

<sup>100</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 11).

<sup>101</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 9).

<sup>102</sup> La Ley 7/2009, de La Rioja (art. 8), precisa que este profesional de referencia será un trabajador social.

de prolongarse en el tiempo<sup>103</sup>. En algunas leyes se añade el derecho a cambiar, si procede, de profesional de referencia, si bien la concreción de este derecho queda condicionada a las posibilidades del Sistema Público de Servicios Sociales y en los términos establecidos reglamentariamente<sup>104</sup>.

- Derecho a recibir información previa en relación con cualquier intervención que les afecte, a fin de que puedan dar su consentimiento específico y libre. El consentimiento deberá darse en todo caso por escrito cuando la intervención implique ingreso en un centro residencial. El consentimiento de las personas incapacitadas y de los menores de edad se otorgará conforme al procedimiento legalmente establecido para ello<sup>105</sup>.
- Derecho a renunciar a las prestaciones y a los servicios concedidos, salvo lo dispuesto en la legislación vigente en relación con el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico y en relación con la tutela de personas menores de edad.
- Derecho a la confidencialidad de todos los datos e informaciones que consten en su expediente administrativo y en la historia personal, que tendrán todas las garantías que prevé la legislación de protección de datos de carácter personal. Este derecho se corresponde con el deber de los profesionales y voluntarios del sector a guardar la confidencialidad de la información personal de la que hayan tenido conocimiento sobre los usuarios de los servicios sociales. Lo cierto es que los datos de la historia personal o social de los usuarios de servicios sociales son datos que atañen a la intimidad personal y familiar y, por tanto, datos sensibles, especialmente protegidos de acuerdo con la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales –art. 7–. Relacionado con este derecho, en algunas leyes se añade el derecho a ser advertido de si los procedimientos que se le apliquen pueden ser utilizados para un proyecto docente o de investigación, siendo necesaria la autorización de la persona afectada o de la persona que ostente la representación<sup>106</sup>. Por último, alguna ley añade, como corolario de este derecho, el derecho a la disponibilidad de espacios de atención que garanticen dicha intimidad de la comunicación<sup>107</sup>.
- Derecho al acceso, en cualquier momento, a su expediente individual y a la historia personal, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente. Por la misma razón anterior, el titular de los datos está asistido por el derecho de acceso a los datos

<sup>103</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 11).

<sup>104</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 9); Ley 5/2009, de Aragón (art. 6); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 7).

<sup>105</sup> La Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 11), precisa que la información será proporcionada en todo caso con carácter previo siempre que resulte exigida la prestación de su consentimiento o la manifestación de su opinión durante dicho proceso.

<sup>106</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 5).

<sup>107</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 7).

personales –art. 15 LOPD–. Ahora bien, el problema suele ser que estos documentos incluyen datos personales de terceros, por lo que debe procederse a su disociación. De otro lado, alguna ley añade que este derecho no incluye, sin embargo, el acceso a las anotaciones que el personal profesional haya realizado en el expediente<sup>108</sup>. Además, alguna ley reconoce el derecho a la obtención de un informe del expediente cuando así sea solicitado<sup>109</sup>.

- Derecho a la participación en los términos establecidos en la Ley.
- Derecho a recibir servicios de calidad y a conocer los estándares establecidos a estos efectos y a que se tenga en cuenta su opinión en el proceso de evaluación de los mismos.
- Derecho a formular sugerencias, quejas y reclamaciones, a obtener información obtener información para poder presentarlas (que debe ser expuesta de forma visible en los centros de atención) y a recibir respuesta dentro del período legalmente establecido.
- Derecho a disponer de las ayudas y los apoyos necesarios para comprender la información que les sea dada si tienen dificultades derivadas del desconocimiento de la lengua o si tienen alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos y facilitar que puedan participar plenamente en el proceso de información y de toma de decisiones.
- Derecho a dar instrucciones previas para situaciones futuras de incapacidad respecto a asistencia o cuidados que se le puedan procurar y derecho a la autotutela, entendiéndose por tal la posibilidad de nombrar anticipadamente a la persona que le representará y ejercerá la tutela sobre su persona y bienes en caso de pérdida de su capacidad de autogobierno, en los términos previstos en el Código Civil<sup>110</sup>.
- Derecho a recibir atención urgente en las situaciones que no puedan esperar al turno ordinario, como son cuando existan graves riesgos para la vida o la salud de la persona usuaria o de terceros (como son la situación de emergencia por abandono, maltrato o conflicto grave de convivencia), o cuando así se requiera por la autoridad judicial.

---

<sup>108</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 10); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 7), que habla de anotaciones «de carácter subjetivo». Además, la Ley de Cataluña 12/2007, prevé que caso de conflicto, una comisión funcional del Consejo General de Servicios Sociales debe mediar entre la Administración y las personas que desean acceder a la información (art. 54).

<sup>109</sup> Ley 7/2009, de La Rioja (art. 8).

<sup>110</sup> Ley 13/2008, de Galicia (art. 6); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 9).

### E) Deberes de los usuarios de servicios sociales

Por su parte, entre los deberes de los usuarios pueden señalarse los que siguen<sup>111</sup>:

- Cumplir las normas, requisitos, condiciones y procedimientos establecidos en las prestaciones y servicios.
- Cumplir los acuerdos relacionados con la prestación concedida y seguir el plan de atención social individual, familiar o convivencial y las orientaciones del personal profesional, y comprometerse a participar activamente en el proceso.
- Facilitar con veracidad los datos personales, familiares y de la unidad de convivencia necesarios, y de presentar los documentos fidedignos que sean imprescindibles para valorar y atender su situación, salvo que ya obren en poder de la Administración actuante. La explicitación de este deber es oportuna, pues como es sabido la LOPD –art. 6.1– dispone que el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa. Ahora bien, la Administración deberá crear el correspondiente fichero de titularidad pública, con los requisitos que marca la Ley –art. 20 LOPD–.
- Comunicar las variaciones que se produzcan en su situación personal y familiar que puedan afectar a las prestaciones solicitadas o recibidas.
- Destinar la prestación a la finalidad para la que hubiera sido concedida.
- Devolver el dinero recibido indebidamente.
- Comparecer ante la Administración, a requerimiento del órgano que haya otorgado una prestación. La tipificación de este deber es oportuna, pues la LRJPAC –art. 40.1–, impone una reserva de ley al respecto.
- Contribuir a la financiación del coste del servicio cuando se posea capacidad económica y así se establezca normativamente.
- El resto de deberes que se establezcan en la normativa reguladora de los servicios<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid (art. 5); Ley Foral 15/2006, (art. 7); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 7); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 13); Ley 13/2008, de Galicia (art. 7); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 10); Ley 4/2009, de Baleares (art. 8); Ley 5/2009, de Aragón (art. 8); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 10); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 8); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 12).

<sup>112</sup> Y en tal sentido, existen deberes específicos para los usuarios de centros residenciales, como cumplir los reglamentos de régimen interior y normas de funcionamiento o convivencia observar una conducta basada en el respeto mutuo, la tolerancia y la colaboración para facilitar la convivencia en el establecimiento y la resolución

### III. ESTRUCTURA DEL SISTEMA

#### 1. Estructura funcional

##### A) La estructura funcional en el ordenamiento andaluz

Siguiendo el criterio de la práctica totalidad de las leyes de servicios sociales de primera generación, la LSSA –art. 5–, estructuró el sistema público de servicios sociales en dos modalidades: se estructuran de acuerdo con las siguientes modalidades: Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Sociales Especializados, si bien existían y existen diferencias terminológicas<sup>113</sup>.

Como ha señalado la doctrina (Beltrán Aguirre), es la implantación de los servicios sociales comunitarios o generales lo que supuso una revolución sustancial, un salto cualitativo frente al esquema prestacional de la beneficencia y de la asistencia social, si bien no fue en absoluto una invención de las leyes autonómicas, sino que ya existían experiencias de servicios sociales comunitarios en diversos municipios de grandes ciudades a partir de las primeras corporaciones democráticas. Asimismo, debe señalarse que esta estructuración del sistema de servicios sociales en dos niveles está también inspirada en el sistema de salud<sup>114</sup>. Además, los servicios sociales comunitarios recibieron un impulso definitivo a partir del Plan Concertado de Prestaciones básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales impulsado desde 1988 por la Administración del Estado<sup>115</sup>.

La LSSA –art. 7–, declaró que los Servicios Sociales Comunitarios constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, siendo su finalidad el logro de unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de

---

de los problemas, o el deber de utilizar con responsabilidad las instalaciones del centro y cuidarlas. Ley de Cataluña 12/2007, (art. 13), entre otras.

<sup>113</sup> Servicios sociales *comunitarios* (Andalucía, Asturias, Cantabria, R. de Murcia), llamados también de *atención primaria* (Cataluña, Galicia), *generales* (Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Madrid, La Rioja, Comunidad Valenciana), *de base* (Aragón, Extremadura, Navarra, País Vasco) y *básicos* (Castilla y León); y, de otro lado, los servicios sociales *especializados* son llamados también *secundarios*.

<sup>114</sup> Así, en Andalucía, la Ley 2/1998, de Salud –art. 51.2–, organiza la asistencia sanitaria en dos niveles: la atención primaria de la salud y la atención especializada.

<sup>115</sup> Una vez que el Estado asumió la falta de títulos competenciales específicos para ordenar legislativamente este sector –sobre todo tras la STC 146/1986–, circunstancia que le impide aprobar una ley general sobre servicios sociales, optó por cambiar de estrategia. Así, el “Plan Concertado para la financiación de las prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales”. consiste en una serie de Convenios bilaterales de cooperación interadministrativa suscritos entre la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. Estos convenios tienen un contenido prácticamente idéntico, variando únicamente las cifras, y aunque tenían una vigencia anual, desde 1989 se han venido renovando cada año. Posteriormente, el Tribunal Constitucional (STC 13/1992) admitió la constitucionalidad de las partidas presupuestarias estatales para el Plan Concertado, a partir del título competencial del Estado sobre régimen local.

los grupos en que se integran, mediante una atención integrada y polivalente. Aunque no se explicita bien en la Ley, puede decirse que lo característico de estos servicios sociales comunitarios es que prestan atención social a toda la población en su entorno más próximo de convivencia<sup>116</sup>.

Según la LSSA –art. 8–, son objetivos de los Servicios Sociales Comunitarios la realización y potenciación de actuaciones tendentes al logro de las finalidades siguientes:

- a) La promoción y el desarrollo pleno de los individuos, grupos y comunidades, potenciando las vías de participación para la toma de conciencia, la búsqueda de recursos y la solución de los problemas dando prioridad a aquellas necesidades Sociales más urgentes.
- b) El fomento del asociacionismo en materia de servicios sociales, como cauce eficiente para el impulso del voluntariado social.
- c) El establecimiento de vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen, dentro de su ámbito territorial, en el trabajo social.

Y la LSSA –art. 10–, añadió que los Servicios Sociales Comunitarios prestarán los servicios siguientes:

1º. De información, valoración, orientación y asesoramiento al ciudadano, que comprenderá:

- a) La información a los ciudadanos sobre sus derechos y los recursos sociales existentes en el ámbito de los Servicios Sociales. Este servicio coincide con la prestación del Plan Concertado de información y orientación, «dirigida a individuos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, así como asesoramiento especializado sobre problemas sociales, cuando sea necesario, a los demás servicios sociales existentes».
- b) La detección y análisis de los problemas de los distintos sectores de la población, con objeto de conseguir una mejor planificación de los Servicios Sociales.

2º. De Cooperación Social, que tendrá como cometido la promoción y potenciación de la vida comunitaria, impulsando al asociacionismo. El Plan Concertado se refirió a la misma como prestación de fomento de la solidaridad social, explicitando que aun cuando «no puede considerarse una “prestación” en sentido propio, pues ninguna Administración puede garantizarla, el fomento de la expresión de solidaridad, de la cooperación y de la convivencia es condición para superar paternalismo y apoyar la autonomía de las personas y los grupos, contribuyendo a crear una comunidad más libre y humana».

3º. De Ayuda a Domicilio, dirigido a la prestación de una serie de atenciones de carácter doméstico, social y de apoyo personal a individuos o familias, facilitándoles la autonomía en su medio habitual. Y que coincide con la prestación de igual nombre del Plan

---

<sup>116</sup> Así, por ejemplo, Ley 7/2009, de Servicios Sociales de La Rioja (art. 14).

Concertado, y que tiene «como objetivo la prestación de atenciones a los individuos y/o familias en su domicilio, cuando se hallan en situaciones en las que no es posible la realización de sus actividades habituales, o en situaciones de conflictos psico-familiares para alguno de sus miembros».

4º. De Convivencia y Reinserción Social, que tendrá como función la búsqueda de alternativas al internamiento en instituciones de las personas que se encuentran en especiales condiciones de marginación, procurando la incorporación de todos los ciudadanos a la vida comunitaria. Este servicio tiene su paralelo en la prestación de alojamiento y convivencia del Plan Concertado, configurada como «una alternativa para las personas que carecen de ambiente familiar adecuado»<sup>117</sup>.

Por otro lado, como en el resto de las leyes de primera generación, la delimitación de los servicios sociales especializados en la LSSA es marcadamente vaga, al limitar a declarar que los Servicios Sociales Especializados «son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica» –art. 11–, para después referir los principales sectores<sup>118</sup>.

### *B) La estructura funcional en las modernas leyes autonómicas*

En general, las actuales leyes autonómicas de servicios sociales mantienen el Sistema Público de Servicios Sociales estructurado en dos niveles de atención, y que con variantes terminológicas (llamados a veces de atención primaria y atención secundaria, o de primer y segundo nivel) se corresponden con los indicados servicios sociales comunitarios y es-

---

<sup>117</sup> Además, relacionado con ésta, el Plan Concertado contempló la prestación de Prevención e Inserción Social, definida como «intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigido a personas y colectivos en situación de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir marginaciones sociales y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social».

<sup>118</sup> Los Servicios Sociales Especializados atenderán a los siguientes sectores: 1. La familia, infancia, adolescencia y juventud, con la finalidad de llevar a cabo actuaciones encaminadas particularmente a la promoción social de los jóvenes y niños, atendiendo la problemática que incide en su bienestar y especialmente las disfunciones que se producen en su medio familiar, compensándolas o corrigiéndolas. 2. La tercera edad, con el objeto de promover su integración y participación en la sociedad, favoreciendo su mantenimiento en el medio habitual, y evitando su marginación. 3. Las personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales, con el objeto de posibilitar su integración social promoviendo y favoreciendo la prevención y rehabilitación integral. 4. Los toxicómanos, con la finalidad de desarrollar actuaciones de prevención y reinserción social de alcohólicos y otros drogodependientes, coordinadas por el órgano de la Administración autonómica especializado en la materia. 5. Las minorías étnicas, con el objeto de promover actuaciones que generen, de modo real y efectivo, su igualdad social con respecto al resto de los ciudadanos andaluces, prestando una atención especial, dada su importancia numérica y cultural, a la comunidad gitana. 6. Grupos con conductas disociales, para incidir en la prevención y tratamiento social de la delincuencia y la reinserción de los ex reclusos. 7. Otros colectivos sociales que requieran una intervención social especializada.

pecializados<sup>119</sup>. Ahora bien, los servicios sociales de primer nivel previstos en estas leyes son, en general, más amplios que los contemplados en el pasado. Más aún, en algunas leyes se diferencian dos modalidades dentro de los servicios sociales comunitarios: servicios sociales comunitarios básicos y servicios sociales comunitarios específicos. Los primeros responden al modelo clásico, de servicios de carácter polivalente, universal y comunitario, mientras que los servicios sociales comunitarios específicos, sin perjuicio de su orientación polivalente y comunitaria, están dirigidos a colectivos con problemáticas identificadas y singulares, procurando su normalización y reincorporación social o actuar como espacio de tránsito a un servicio especializado<sup>120</sup>.

## 2. Estructura territorial

La LSSA –art. 9–, dispuso que para la consecución de los fines asignados a los Servicios Sociales Comunitarios, éstos se desarrollarán en las Zonas de Trabajo Social, entendidas éstas «como demarcaciones susceptibles de servir como unidades adecuadas, para una prestación eficaz de los mismos»<sup>121</sup>. Sin embargo, no parece que la división de zonas deba responder de modo exclusivo, y ni siquiera principal, a un principio de eficacia, sino que deben ponderarse fundamentalmente otros principios, como el de descentralización, proximidad a los ciudadanos y equilibrio o equidad territorial.

La principal consecuencia de la delimitación de Zonas de Trabajo Social era, según la LSSA, que en cada una de las Zonas de Trabajo Social debía ubicarse un Centro de Servicios Sociales, dotado de los medios humanos y materiales precisos, desde donde se prestarán los servicios sociales comunitarios previstos en la Ley –art. 10–, consecuencia ésta que ha condicionado la aplicación de la Ley. De hecho, y para dar cumplimiento al Plan Concertado, durante un tiempo se extendió la creación de otras unidades de ámbito territorial más reducido (llamadas «unidades de trabajo social») y de cometidos funcionales más concretos –básicamente la prestación del servicio social de información y valoración–. Por su parte, respecto a los Servicios Sociales Especializados, la LSSA –art. 11–,

---

<sup>119</sup> Ley Foral 15/2006, (art. 28); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 12); Ley 12/2007, de Cataluña (arts. 16 y 18); Ley 13/2008, de Galicia (art. 8); Ley 12/2008, País Vasco (art. 27); Ley de Baleares (art. 11); Ley 5/2009, de Aragón (art. 12); Ley de La Rioja (art. 14); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 12); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 29), si bien esta Ley prevé la posibilidad de creación de otras estructuras organizativas ordenadas en correspondencia con la organización territorial. Por su parte, la Ley de La Rioja (art. 15) dispone que dentro de cada uno de los dos niveles en que se estructura el sistema se podrán distinguir dos modalidades de atención: a) Atención primaria: constituye el primer contacto de los usuarios con el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales. b) Atención secundaria: requiere una valoración técnica y puede dar lugar a una intervención más específica.

<sup>120</sup> Ley 13/2008, de Galicia (arts. 10 y 12); Ley de Baleares (arts. 13 y 15).

<sup>121</sup> Como es natural, esta demarcación territorial ha respondido a diversas denominaciones: “zona de servicios sociales”, “zona de acción social”, “área básica de servicios sociales”, entre otras.

se limitó a declarar que «se estructurarán territorialmente de acuerdo con las necesidades y características de cada uno de ellos».

Como es sabido, en este punto los sistemas de servicios sociales no han hecho sino seguir el ejemplo del sistema de salud<sup>122</sup>. De hecho, algunas leyes autonómicas de primera generación (La Rioja, Murcia, Navarra) hicieron coincidir directamente el ámbito de las zonas básicas de servicios sociales con el de las zonas básicas de salud. Pero, en general, se optó por remitir su delimitación a la aprobación por parte de la Administración autonómica del correspondiente Mapa de servicios sociales. En Andalucía, aun cuando no se menciona expresamente en la LSSA, la LAULA –art. 9.3– ha dado carta de naturaleza al Mapa Regional de Servicios Sociales.

En general, es evidente que la delimitación de la unidad territorial de referencia para los servicios sociales comunitarios, llámese «área básica» (Cataluña, Aragón), «área social» (Galicia), «área de acción social» (Castilla y León), «zona básica» (País Vasco, La Rioja) o simplemente «zona de servicios sociales» (Castilla La Mancha), ha de sustentarse en un conjunto de indicadores sociales, económicos y demográficos, facilite una distribución equilibrada de los recursos, de manera que se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales para toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia. Sin embargo, no es menos cierto que el criterio de población presenta una significación especial. Y, en este punto, los parámetros de las modernas leyes de servicios sociales son dispares.

En algunas Comunidades Autónomas se toma como referencia una población de 20.000 habitantes, de tal manera que la unidad territorial debe agrupar los municipios de menos de veinte mil habitantes, sin perjuicio de que los municipios de más de veinte mil habitantes pueden tener más de una unidad de servicios sociales, en función del número de habitantes y de las necesidades sociales. En el caso de unidades territoriales que agrupen a varios municipios, las leyes apelan para la gestión del centro de servicios sociales a fórmulas asociativas (mancomunidades, consorcios, gerencias) o, en su caso, a una entidad supramunicipal, como es el caso de la comarca en Cataluña y Aragón<sup>123</sup>.

En cambio, en el País Vasco se determina que la zona básica de actuación debe abarcar un ámbito poblacional de 5.000 habitantes, que puede reducirse a 3.000 habitantes cuando

---

<sup>122</sup> Así, los servicios de atención primaria de salud tienen asignados un ámbito territorial determinado –zona básica de salud–. En Andalucía, Ley 2/1998, de Salud –art. 50.1–.

<sup>123</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 34); Ley 5/2009, de Aragón (art. 19). Por su parte, la Ley 7/2009, de La Rioja, dispone que, para procurar la extensión de los servicios sociales a todas las personas en condiciones de igualdad, el Gobierno de La Rioja impulsará la constitución de mancomunidades para la prestación de servicios sociales entre los municipios de menos de veinte mil habitantes, de acuerdo con los criterios de planificación y división territorial que se establezcan (art. 35).

se trate de zonas rurales o de zonas especialmente desfavorecidas o degradadas<sup>124</sup>. De modo intermedio, en Castilla y León se fija un módulo de población de 20.000 habitantes en el medio urbano y de 10.000 habitantes en el medio rural<sup>125</sup>.

Asimismo, en algunas Comunidades Autónomas se definen dos niveles territoriales: una unidad territorial para los servicios sociales de atención primaria, y otra (llamada «demarcación» en La Rioja, y «área» en Castilla-La Mancha y Castilla y León), por una zona o un conjunto de zonas y es la estructura territorial y organizativa para la coordinación de la atención primaria<sup>126</sup>.

En todo caso, sea cuáles sean los módulos o criterios legales de referencia, es evidente la necesidad de aprobación de un Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma que fije el número y ámbito territorial de cada una de unidades territoriales en que se estructure el sistema de servicios sociales. A este respecto, algunas leyes prevén que el Mapa de servicios sociales forma parte del contenido del Plan Estratégico. De este modo, uno de los contenidos principales del Plan estratégico de servicios sociales es el de determinar la organización territorial de los servicios sociales<sup>127</sup>. En otros casos, en cambio, se establece que el Mapa de servicios sociales se aprobará mediante reglamento, de tal modo que el Plan estratégico tomará como punto de partida el Mapa de servicios sociales<sup>128</sup>.

Finalmente, entre los criterios a tener cuenta en la determinación de la organización territorial cabe mencionar, además de los criterios sociodemográficos, la necesidad de garantizar la mayor proximidad de los servicios con el fin de facilitar la integración de las personas usuarias en su entorno social habitual y la igualdad de las personas destinatarias del sistema<sup>129</sup>. Asimismo, debe tenerse en cuenta, en lo posible, las divisiones geográficas aplicadas en la planificación y en la actuación administrativa de los diferentes ámbitos de atención, a los efectos de favorecer, en particular, la concordancia de zonificación entre los servicios sociales y los servicios de salud, dada la especial y creciente imbricación existente entre ambos sistemas<sup>130</sup>.

---

<sup>124</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 36).

<sup>125</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 25). Además, estos módulos serán inferiores cuando las condiciones de acceso y comunicación, o necesidades específicas así lo requieran.

<sup>126</sup> Ley 7/2009, de La Rioja (arts. 36 a 38); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (arts. 30 y 31); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 36).

<sup>127</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 33); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 36); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 32).

<sup>128</sup> Ley 13/2008, Galicia (art. 44); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 28). Parece también el caso de Aragón (Ley 5/2009, –art. 19.5–).

<sup>129</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (arts. 32); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 28).

<sup>130</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 36).

### 3. Las prestaciones del sistema público de servicios sociales

#### A) Clasificación de las prestaciones

Como el resto de las leyes de servicios sociales de primera generación, la LSSA diferencia, de modo implícito, entre servicios y prestaciones económicas –art. 14–. Y este es el criterio de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, la cual establece que las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas –art. 14.1–. En cambio, en las modernas leyes de servicios sociales se ha consolidado una triple distinción con variantes terminológicas<sup>131</sup>. A diferencia de lo que sucede con las prestaciones de atención a la dependencia, en relación con las cuales las prestaciones económicas tienen un carácter subsidiario –art. 14.2 Ley 39/2006–, en los sistemas de servicios sociales las distintas clases de prestaciones se pueden combinar entre sí para conseguir los objetivos que se establezcan en función de la necesidad de cada grupo o individuo<sup>132</sup>.

- *Prestaciones de servicio o técnicas*: son los servicios e intervenciones realizados por equipos profesionales que tienen como finalidad la prevención, el diagnóstico, la valoración, la protección, la promoción, la atención y la inserción de personas, de unidades de convivencia y de grupos en situación de necesidad social. Las prestaciones de servicio tienen la condición de complemento necesario de la aplicación de cualquier otro tipo de prestación social<sup>133</sup>. Como señala alguna ley, pueden prestarse, con carácter temporal o permanente, en el domicilio, en el entorno de la persona usuaria, de forma ambulatoria y en centros. En este último caso pueden ser de régimen diurno, de régimen nocturno, de régimen residencial u otros<sup>134</sup>. Y como expresa alguna otra ley, deben llevarse a cabo, tanto como resulte posible, con la participación de las personas usuarias<sup>135</sup>.
- *Prestaciones económicas*: las aportaciones dinerarias, que tienen como finalidad atender a determinadas situaciones de necesidad en que se hallan las personas que no dis-

<sup>131</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 20); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 14); Ley 4/2009, Baleares (art. 20); Ley de Aragón 5/2009, (art. 34); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 33); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 14), que llama prestaciones materiales a las comúnmente llamadas tecnológicas. En cambio, la Ley de Cantabria 2/2007, (art. 25) y la Ley 7/2009, de La Rioja (arts. 21 y 22), mantienen la clasificación dual de prestaciones de servicios y prestaciones económicas. Por su parte, la Ley 13/2008, Galicia (art. 18) diferencia entre servicios de carácter técnico-profesional, servicios de naturaleza material o tecnológica, prestaciones económicas y programas de intervención comunitaria.

<sup>132</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 14).

<sup>133</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 21.3); Ley 4/2009, Baleares (art. 21); Ley de Aragón 5/2009, (art. 36); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 33); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 14).

<sup>134</sup> Ley 4/2009, Baleares (art. 21).

<sup>135</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 23).

ponen de recursos económicos suficientes para afrontarlas y no están en condiciones de conseguirlos o recibirlos de otras fuentes. Las prestaciones económicas pueden otorgarse con carácter de derecho subjetivo, de derecho de concurrencia o de urgencia social<sup>136</sup>. Como señala alguna ley, estas prestaciones se orientan principalmente a facilitar la integración social y la autonomía de sus perceptores, sirviéndoles de apoyo en su proceso de integración social<sup>137</sup>, si bien pueden servir a otras finalidades, como cubrir o paliar las consecuencias económicas de las situaciones de urgencia social y dependencia o adquirir prestaciones tecnológicas<sup>138</sup>.

- *Prestaciones tecnológicas*: Las que por medio de un producto atienden a las necesidades sociales de la persona y pueden asociarse con otras prestaciones, como la teleasistencia domiciliaria o las ayudas instrumentales destinadas a mantener o mejorar la autonomía personal<sup>139</sup>. Como señala alguna ley, estas prestaciones se orientan a favorecer la autonomía e integración social de las personas usuarias y de las personas cuidadoras, facilitándoles el acceso al entorno en el que viven y, en la medida en que resulte posible, posibilitando que las personas con déficit de autonomía continúen viviendo en su lugar habitual de residencia<sup>140</sup>.

#### B) *El catálogo y/o cartera de prestaciones del sistema*

Siguiendo el criterio de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que establece el Catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia –art. 15–, las modernas leyes autonómicas en materia de servicios sociales contemplan la creación de una cartera o catálogo de servicios sociales, como instrumento que determina el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales<sup>141</sup>. Asimismo, la cartera no sólo debe definir cada tipo de prestación, sino también la población a la que va destinada, el establecimiento o el equipo

<sup>136</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 22.2); Ley 4/2009, Baleares (art. 22); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 33); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 14).

<sup>137</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 14).

<sup>138</sup> Ley de Aragón 5/2009, (art. 37).

<sup>139</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 23); Ley 4/2009, Baleares (art. 23); Ley de Aragón 5/2009, (art. 38); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 33); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 14).

<sup>140</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 14).

<sup>141</sup> La terminología varía según los casos, pero lo más correcto es el criterio de la Ley 12/2008, del País Vasco (art. 14) y Ley 7/2009, de La Rioja (art. 24), que diferencian entre «catálogo», que está contenido en la propia Ley, y «cartera» que desarrolla el catálogo por vía reglamentaria. Esta distinción también está implícita en la Ley 13/2008, de Galicia (art. 18).

profesional que debe gestionarla, los perfiles y ratios de los profesionales del equipo, la aportación de la persona usuaria y los estándares de calidad<sup>142</sup>.

Pero, sobre todo, la principal funcionalidad de la cartera no es otra que diferenciar aquellas prestaciones garantizadas, que son exigibles como derecho subjetivo (lo cual es compatible con la necesidad de una valoración profesional previa y de una prueba objetiva que acredite su necesidad y de la constatación de que concurren las circunstancias y se reúnen los requisitos normativamente establecidos), con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes, de aquellas otras prestaciones no garantizadas o de acceso condicionado, cuyo acceso se realiza de acuerdo con lo establecido con los créditos presupuestarios asignados y aplicando los principios objetivos de prelación y concurrencia<sup>143</sup>, si bien en alguna ley se prevé que podrá determinarse la obligatoriedad de su existencia y su disponibilidad en relación con un nivel de cobertura mínimo preestablecido<sup>144</sup>.

Por lo demás, la cartera o catálogo de servicios sociales es aprobado por decreto del Gobierno autonómico, previo informe de los órganos de participación y coordinación del sistema de servicios sociales, y tiene una vigencia generalmente cuatrienal, sin perjuicio de que pueda revisarse anticipadamente de acuerdo con lo que establezcan las leyes de presupuestos<sup>145</sup>. No obstante, algunas leyes prevén que junto a la cartera básica que corresponde aprobar al Gobierno autonómico, cada Administración competente aprobará su propia cartera de servicios sociales en el marco de la distribución de competencias vigente, cuyo contenido será complementario y adicional del de la cartera básica<sup>146</sup>.

### *C) Formas de provisión de las prestaciones del sistema público de servicios sociales*

Al igual que las demás leyes de su generación, la LSSA no se ocupó de esta cuestión más allá de la retórica declaración del principio de responsabilidad pública. Inicialmente, las

---

<sup>142</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 26); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 24); Ley 4/2009, Baleares (arts. 24). Por su parte, la Ley 16/2010, de Castilla y León añade las siguientes determinaciones: la forma de financiación, el régimen de compatibilidad y la indicación de las prestaciones que debe dispensar la Administración y las que debe hacerlo de manera exclusiva (art. 16).

<sup>143</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 26); Ley de Cataluña 12/2007, (art. 24); Ley 4/2009, Baleares (arts. 24); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 34). La Ley 13/2008, de Galicia denomina a las prestaciones garantizadas «esenciales» (también Ley 16/2010, de Castilla y León art. 19), y a las no garantizadas «normalizadoras» –art. 18–.

<sup>144</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 20).

<sup>145</sup> Ley de Cataluña 12/2007, (art. 25); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 24); Ley 4/2009, Baleares (art. 26); Ley de Aragón 5/2009, (art. 37); Ley 7/2009, de La Rioja (art. 26); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 35); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 17). La excepción la constituye la Ley 2/2007, de Cantabria, la cual establece que la Cartera de Servicios Sociales será aprobada mediante Orden de la Consejería competente en materia de servicios sociales previa consulta con los agentes sociales y económicos –art. 26–.

<sup>146</sup> Ley 4/2009, Baleares (arts. 24 y 27); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 18).

administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, pueden organizar la prestación de los servicios sociales del sistema público mediante fórmulas gestión directa o indirecta, con la colaboración en este caso de la iniciativa privada –tal como se trata más adelante–. Pero debido a la extensión de esta colaboración impuesta por la praxis, algunas de las modernas leyes del sector se ocupan de establecer límites a dicha colaboración, reservando a la Administración algunas funciones<sup>147</sup>.

Con carácter general, el punto de partida debe ser la prohibición general de ejercicio de potestades administrativas mediante fórmulas jurídico-privadas, consagrado en el ordenamiento andaluz a partir de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. Más específicamente, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, dispuso que los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la Ley, «se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas» –art. 28.6–<sup>148</sup>. Dado que cada ley establece criterios propios, se considera preferible indicarlás expresamente:

- Ley 2/2007, de Cantabria (art. 54): «Se consideran servicios públicos esenciales de gestión directa por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria los servicios de evaluación, valoración y orientación diagnóstica especializadas, la gestión de las prestaciones económicas garantizadas en la Cartera de Servicios y los servicios de adopción nacional e internacional, sin perjuicio del establecimiento de fórmulas de colaboración con entidades del sector público autonómico».
- Ley 12/2008, del País Vasco (art. 60): «Las prestaciones de primera acogida de las demandas, así como las directamente asociadas a la coordinación de caso como procedimiento básico de intervención, en particular la valoración, el diagnóstico y la orientación, serán siempre de gestión pública directa, tanto en el ámbito de la atención primaria como en el de la atención secundaria».
- Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 41): Se realizarán exclusivamente mediante gestión pública propia las siguientes: a) Prestaciones técnicas: las destinadas a faci-

---

<sup>147</sup> Ya la Ley de Galicia 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales dispuso que podrán establecerse legalmente, por áreas de actuación, los centros y servicios que necesariamente habrán de ser gestionados directamente por las administraciones públicas –art. 28–, precepto que no recoge la vigente Ley 13/2008, de Galicia. Por su parte, la de Cataluña 4/1994, de 20 de abril, de Administración Institucional, de Descentralización, de Desconcentración y de Coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales, dispuso que las entidades de iniciativa social «pueden gestionar servicios sociales especializados, y también proyectos concretos correspondientes a los servicios sociales de atención primaria» –art. 28–, precepto que, sin embargo, tampoco recoge la vigente Ley 12/2007, de Cataluña.

<sup>148</sup> Además, la Ley 39/2006, dispuso que el Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público –art. 27.1–.

tar el acceso al sistema; a valorar las necesidades de las personas para el acceso a cualquiera de las prestaciones recogidas en esta Ley o en su normativa de desarrollo; aquellas prestaciones que permitan la elaboración del Plan de Atención Social que corresponda; así como aquellas necesarias para la valoración y reconocimiento del grado y nivel de dependencia, del grado de discapacidad y de las situaciones de riesgo o desprotección de menores. b) Prestaciones económicas: la gestión de la Renta Básica, Emergencia Social, las prestaciones complementarias y las prestaciones económicas vinculadas a la autonomía y atención a la dependencia. c) Actuaciones: la planificación, el Registro de Centros y Entidades de Servicios Sociales, las autorizaciones administrativas, la inspección, la definición de los procesos calidad y cualquier otra relacionada con el ejercicio de las competencias de control y supervisión sobre el conjunto de los servicios sociales en la región.

- Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 16): «En todo caso, la Administración de la Comunidad ha de gestionar directamente las decisiones relativas a las actuaciones consideradas de importancia estratégica para el sistema y a las determinadas legalmente como ejercicio de autoridad, las prestaciones económicas de su competencia, así como el reconocimiento de la situación de dependencia, la declaración del grado de discapacidad, la verificación de las situaciones de desprotección de los menores de edad, la declaración de la idoneidad de los solicitantes de adopción y cualquier otra valoración para determinar el acceso a las prestaciones que sean de titularidad pública, concertadas o contratadas»<sup>149</sup>.

#### D) *Criterios de intervención*

La intervención profesional en los servicios sociales, y en particular la valoración de las situaciones de necesidad personal y social, tiene como norma general un carácter interdisciplinario debido a la necesidad de garantizar una atención integral, lo que supone la articulación equipos, integrados por profesionales, de composición multidisciplinar y cuya actuación permita, hasta donde sea posible, el estudio global e integral de las circunstancias y necesidades de cada caso<sup>150</sup>.

Ahora bien, las modernas leyes autonómicas han incorporado la figura del profesional de referencia. Así se establece que cada persona o unidad de convivencia que acceda a al sistema público debe tener asignado un profesional de referencia, que preferentemente debe ser el mismo y que habitualmente debe ser un trabajador social de los servicios sociales comunitarios o básicos (sin perjuicio de las titulaciones o especialidades de quien

---

<sup>149</sup> Aunque no abordan directamente esta cuestión, puede señalarse que tanto la Ley 12/2007, de Cataluña (art. 26), como la Ley 4/2009, de Baleares (art. 28), disponen que corresponde a las administraciones públicas competentes la valoración de las situaciones de necesidad de las personas para el acceso a los servicios sociales básicos y especializados.

<sup>150</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 38).

gestione el caso o actúe como responsable de la intervención o programa). El profesional de referencia tiene las funciones de canalizar las diferentes prestaciones que la persona o la unidad de convivencia necesita, velar por la globalidad de las intervenciones y por la coordinación entre los equipos profesionales de servicios sociales y las demás redes de bienestar social, garantizando la coherencia del itinerario de intervenciones y, en su caso favoreciendo y agilizando la toma de decisiones<sup>151</sup>.

## IV. COMPETENCIAS

### 1. Las competencias de la Administración autonómica

La LSSA –art. 17–, establece que corresponde a la Administración autonómica una serie de competencias que se pueden agrupar en los apartados siguientes:

- Competencias normativas. Aun cuando no está explicitada en la LSSA es evidente que corresponde al Consejo de Gobierno y, con la habilitación legal previa oportuna, al titular de la consejería correspondiente, la potestad reglamentaria en este ámbito, fundamentalmente de desarrollo normativo de la propia LSSA –Disposición Final 2ª–, y, en este sentido, se han dictado diversos reglamentos de desarrollo y ejecución de la Ley<sup>152</sup>.
- Competencias de coordinación. La LSSA dispone que corresponde a la Administración autonómica la coordinación de las actuaciones y programas entre sus propios Departamentos con las distintas Administraciones Públicas y con los sectores de la iniciativa social, con objeto de racionalizar los recursos sociales, Se trata así de atender de una manera ordenada y global las necesidades sociales, evitando el tratamiento parcializado de las mismas. Es obvio que esta competencia de coordinación tiene particular relevancia en relación con las Entidades Locales.
- Competencias de planificación. A la Administración autonómica corresponde elaborar el Plan Regional de servicios sociales, y que constituye el más efectivo instrumento de coordinación tanto de la acción social de las Corporaciones Locales como de la iniciativa social. Como manifestación de la planificación debe señalarse la zonificación de los

<sup>151</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 26); Ley 13/2008, de Galicia (art. 24); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 24); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 39).

<sup>152</sup> El artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de Andalucía, establece que corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno; todo ello sin perjuicio de que las personas titulares de las Consejerías tengan igualmente reconocida la potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de sus Consejerías. Asimismo, aquí deben incluirse la competencia para fijar los precios públicos, de acuerdo con el artículo 145.1 de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

servicios sociales, a través de Mapas de servicios sociales, de modo similar a lo que sucede en el sistema de salud.

- Competencias de control. La Administración autonómica se reserva una serie de competencias relativas a la supervisión y control del cumplimiento de la normativa, tanto por instituciones privada como públicas, con las consiguientes funciones de autorización, registro, acreditación, inspección y sanción<sup>153</sup>. Y a estas funciones genéricas de control sobre todo tipo de centros de servicios sociales deben añadirse las competencias de protectorado sobre fundaciones privadas de carácter social, llamadas tradicionalmente fundaciones benéfico-asistenciales<sup>154</sup>. En general, las primeras son desempeñadas desde la Administración general, mientras que el desempeño de las segundas en ocasiones es encomendado a una Administración especializada.
- Competencias de fomento. La Administración autonómica realiza una amplia función de promoción de actividades de acción social, tanto por parte de organizaciones privadas o no gubernamentales como por parte de Entidades Locales, tareas éstas que se reparten entre la Administración general y la especializada.
- Competencias de asistencia técnica. Se trata de funciones de apoyo dirigidas tanto a las Entidades Locales como a las organizaciones privadas.
- Competencias de gestión. La Administración autonómica también realiza por sí misma una actividad prestacional, tanto de servicios técnicos como de prestaciones económicas individualizadas, y que por lo común se desempeña a través de la Administraciones especializadas. Así, la LSSA –art. 17–, establece la gestión «de los servicios sociales propios que por el censo de población afectada o las características del servicio requieran su prestación con carácter supraprovincial»<sup>155</sup>. Otras Comunidades Autónomas se refieren a la gestión de los servicios de carácter experimental y complejo. Se trata, sin duda, de la competencia más delicada, pues de su alcance depende la mayor o menos descentralización del sistema público de servicios sociales.

Únicamente añadir que las leyes modernas de servicios sociales optan por diferenciar entre competencias del Consejo Gobierno autonómico y de la consejería competente en la materia<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> La excepción es el País Vasco, donde la competencia se ejerce por las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos.

<sup>154</sup> Esta competencia tiene su fundamento concreto en el título competencial relativo a las fundaciones, que fue generalizado a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. El problema principal consiste en determinar qué criterio debe aplicarse para considerar que una Fundación es de competencia estatal o autonómica.

<sup>155</sup> En idéntico sentido ya se había pronunciado la Ley 11/1987, de Diputaciones Provinciales.

<sup>156</sup> Por ejemplo, Ley 12/2007, de Cataluña (arts. 28 y 29).

## 2. Las competencias municipales en materia de servicios sociales en general

### A) Las competencias municipales en la Ley Básica de Régimen Local

Históricamente los Municipios han desempeñado un papel primordial en materia de acción social, que arranca mucho antes de que el Estado alcanzara una mínima vertebración administrativa y que, con mayor o menor brillantez, permanece constante incluso en las épocas de mayor centralismo decimonónico<sup>157</sup>. En cualquier caso, el hecho fue que los Ayuntamientos desde las primeras Corporaciones democráticas constituidas en 1979 iniciaron una amplia e innovadora política de acción social –cuyo principal exponente fue la creación de los servicios sociales comunitarios, antes de ser ratificados por las leyes autonómicas–.

En el Derecho comparado de los países de nuestro entorno próximo, los Municipios son titulares de importantes competencias de gestión en materia de acción social. Así, en Francia a partir de las reformas descentralizadoras de 1982 y 1983 y, sobre todo, de una Ley de 1986, de adaptación de la legislación sanitaria y social a las transferencias de competencias en estos ámbitos, se atribuye a los Municipios, a través de los centros municipales de acción social, una competencia general de prevención y desarrollo social del municipio, en coordinación con las instituciones públicas y privadas, de modo que no rige, a diferencia de lo que sucedía anteriormente, el principio de subsidiariedad en relación con la iniciativa privada<sup>158</sup>. Por su parte, en Italia, la Ley 142/1990, de Ordenación de las Autonomías Locales, de las tres funciones principales de los Municipios que ordena menciona en primer lugar –art. 9– a los servicios sociales –junto a la ordenación y utilización del territorio y el desarrollo económico–<sup>159</sup>.

En nuestro ordenamiento, como es sabido el Tribunal Constitucional –STC 32/1981, 214/1989– tiene declarado que de la Constitución se desprende la función del Estado de fijar vinculando al legislador sectorial las competencias de las Entidades Locales con autonomía constitucionalmente garantizada, y ello es particularmente relevante en este ámbito de los servicios sociales en el que, a diferencia de otros sectores –como la educación o la sanidad– la competencias son, en principio, exclusivas de las Comunidades Autónomas<sup>160</sup>.

<sup>157</sup> J. M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, 1997, 505, consideran que esta persistencia a través de distintos sistemas político-administrativos responde a la obligación que tiene toda comunidad de atender a las necesidades sociales de quienes viven en su territorio. Sin embargo, también podría apuntarse la idea implícita de la asistencia social como cuestión de orden menor –a diferencia de otros servicios públicos–, por la que el Estado no siente especial interés en intervenir y controlar políticamente, dejando su cuidado en las entidades menores.

<sup>158</sup> Vid. S. Fernández Ramos, «Los centros municipales de acción social en Francia», *RAAP*, nº 11, 1992, p. 262.

<sup>159</sup> En cambio, no menciona a los servicios sociales entre las funciones de las Provincia –art. 14–, ni de las Áreas Metropolitanas –art. 19–.

<sup>160</sup> Como es conocido, un sector minoritario de la doctrina discrepa de este criterio. Así, Font i Llovet –*El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985, 315– considera que es dudoso que le deba corresponder al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, establecer los criterios básicos en materia de las com-

La LRBRL –art. 25.2.k)–, dispuso que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias, en “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”<sup>161</sup>. Obsérvese que la situación es bien diversa en relación con otros sistemas de protección social. En efecto, en relación con el sistema de salud, la LRBRL se refiere únicamente a la “participación en la gestión de la atención primaria de la salud”, y en relación con el sistema educativo la competencia municipal se circunscribe a “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. Puede decirse, por ello, que mientras en relación con los sistemas de educación y de salud las competencias municipales son de participación o intervención en la gestión que corresponde fundamentalmente a las Comunidades Autónomas, en el sistema de servicios sociales, la LRBRL se está refiriendo a una gestión directamente municipal<sup>162</sup>. La razón profunda de este diverso tratamiento entendemos que puede estar en la esencial vinculación de los servicios sociales básicos o de atención primaria a las necesidades sociales de cada comunidad local y de aquí en la necesidad de adaptabilidad para dar respuesta adecuada a las mismas, y que impide una programación o reglamentación uniforme desde instancias superiores.

Este diverso tratamiento de las competencias municipales en materia de servicios sociales en relación con los sistemas de salud y educación tiene una clara consecuencia en la previsión de las llamadas actividades complementarias, en relación con las cuales la LRBRL –art. 28–, omite referirse a los servicios sociales –salvo una innecesaria referencia a la promoción de la mujer–, precisamente porque ya son competencia municipal, mientras que sí se refiere dicho precepto a los otros sistemas de protección pública –sanidad y educación– en los cuales las competencias municipales son marcadamente secundarias<sup>163</sup>.

De otro lado, la LRBRL –art. 26.1–, dispone que los Municipios por sí o asociados deberá prestar, en todo caso, en los municipios de más de 20.000 habitantes, entre otros servicios: «prestación de servicios sociales». Como ha señalado la doctrina, por primera

---

petencias de las Entidades Locales, pues ello conlleva que el Estado puede atribuir a las Entidades Locales competencias de las que él mismo no dispone.

<sup>161</sup> Como señala la doctrina especializada (J.L.Beltrán Aguirre, 1992, 224, A. Garcés Sanagustín, 1996, 2, 230), el precepto incurre en una confusión terminológica, pues los servicios de promoción e inserción social no constituyen más que un determinado tipo o categoría del sistema de servicios sociales.

<sup>162</sup> R. Parada Vázquez, *Derecho Administrativo, Organización y Empleo Público*, Marcial Pons, 2008, 205, refiere las competencias del art. 25 LRBRL como competencias de participación. A nuestro parecer no cabe reducir a una misma categoría las competencias contenidas en el mencionado artículo.

<sup>163</sup> En este sentido, Garcés Sanagustín, 1996, 2, 231, señala que la virtualidad del art. 25.2.k) LRBRL se manifiesta en el art. 28.

vez en nuestra legislación local se establece el carácter mínimo para los Municipios de determinados servicios sociales<sup>164</sup>.

Ciertamente, la legislación sectorial debe perfilar el ámbito de los servicios obligatorios, pero de la interpretación conjunta de la LRBRL se desprende que el municipio deberá desarrollar en cualquier caso competencias *propias* en materia de servicios sociales, si bien no todas las competencias que ejerzan en este campo habrán de tener necesariamente este carácter<sup>165</sup>.

A este respecto, según algún autor<sup>166</sup>, la normativa autonómica no sólo enumera una lista de competencias propias de las Corporaciones Locales sino que limita a la referida lista las actuaciones que pueden llevar a cabo éstas. De tal manera que la omisión legal conlleva la imposibilidad de que las Entidades Locales puedan actuar. Así, se llega a afirmar la preclusión para las Entidades Locales de la posibilidad de incidir mediante la configuración de prestaciones propias en el ámbito de la acción social. “Sólo con apoyo en otros bloques materiales –la educación, por ejemplo, donde además pueden desarrollar actividades complementarias– es posible articular desde el ámbito local un nuevo tipo prestacional. Desde esta perspectiva cabe afirmar que la legislación sectorial acota y circunscribe el campo de la actuación de las Entidades Locales al estricto ámbito en ella regulado”<sup>167</sup>.

No se puede estar de acuerdo con este criterio. Salvo prohibición explícita, los Municipios siempre podrán hacer uso de la cláusula general de apoderamiento, cuestión distinta es que la Administración autonómica no apoye tales actividades o centros, p. j., no integrándolos en el correspondiente dispositivo<sup>168</sup>. Asimismo, en la práctica de un modo más o menos articulado tales prestaciones vienen existiendo desde antiguo, y hoy en día algunos

---

<sup>164</sup> F. Castillo Blanco y R. Barranco Vela, *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Cemci, 1994, 140-141. Ahora bien, no puede compartirse la afirmación de estos autores, en el sentido de que la Ley de Régimen Local de 1955, no hacía referencia alguna a competencias locales en materia de servicios sociales. Muy al contrario, en esta Ley las referencias eran más detalladas que las previstas en la vigente LRBRL, sobre todo en relación con las Diputaciones Provinciales; lo que ocurre es que las competencias estaban referidas naturalmente bajo el concepto de beneficencia propio de la época. No obstante, la doctrina ha señalado la insuficiencia del criterio del número de habitantes, pues en las áreas rurales se dan problemas específicos. A. Garcés Sanagustín, 1996, 2, 223.

<sup>165</sup> Según Aznar López, citado por J. L. Beltrán Aguirre, 1992, 224.

<sup>166</sup> A. Garcés Sanagustín, 1996, 2, 228-229.

<sup>167</sup> A. Garcés Sanagustín, 1996, 2, 235-236. Así el autor considera –p. 237– que los Municipios no están habilitados para constituir un sistema propio de prestaciones económicas en ausencia de legislación sectorial aplicable.

<sup>168</sup> En este sentido, no deja de suponer una cierta contradicción con la afirmación del autor –p. 227– de que en el ámbito prestacional la intervención del legislador sectorial constituye más un recorte sobre las competencias municipales que una extensión de las mismas, de tal modo que siguiendo esta idea habría que entender que en lo no prohibido se mantiene esa “presunción” de competencia municipal. Pero lo que es, desde luego, un despropósito es que en un ámbito de competencia municipal, haya que acudir al art. 28 LRBRL que habilita a realizar actividades complementarias en sectores en los que la competencia municipal es secundaria o auxiliar, para realizar actividades que no les permitiría la clara atribución competencial.

normas autonómicas encuadran determinadas prestaciones en el ámbito local, caso de las ayudas de emergencia social y de las ayudas a familias con menores en situación de riesgo social, estrechamente vinculadas ambas a los servicios sociales comunitarios<sup>169</sup>.

Partiendo de que los servicios sociales comunitarios o de atención primaria constituyen servicios de competencia municipal propia, hay que aplicar las consecuencias generales del ejercicio de las competencias propias conforme a un régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la Entidades Locales –art. 7.2 LRBRL–. Esto significa que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas carecen de una potestad de *dirección* político-administrativa sobre estas materias, que corresponde a los órganos de gobierno y administración del Municipio. En consecuencia, en este ámbito es perfectamente lícito el uso de la potestad reglamentaria y de planificación municipal para ordenar los servicios sociales comunitarios propios, dentro naturalmente del respeto a la Ley. Esta reglamentación presenta incluso un carácter obligado, pues sólo desde esta potestad se jurifican los servicios y prestaciones, perfilando el derecho de los vecinos a los mismos<sup>170</sup>.

Por tanto, la legislación sectorial debe residenciar en los Municipios las competencias propias para la gestión de los servicios sociales básicos o generales. Pero sin que esto signifique que la gestión de los servicios especializados deba corresponder necesariamente a las Comunidades Autónomas: debe aplicarse el principio de subsidiariedad, y todos aquellos que sean de ámbito municipal han de ser de competencia propia, no delegada, de los Municipios –p. j., un centro de día para mayores es de ámbito claramente municipal–<sup>171</sup>.

### *B) Las competencias municipales en la legislación autonómica*

En la legislación autonómica de servicios sociales de primera generación, aun cuando no fue particularmente generosa, ya se reconoció, salvo excepciones, a los municipios la competencia en materia de servicios sociales generales o comunitarios<sup>172</sup>. Por su parte,

---

<sup>169</sup> En país tan centralista como Francia, incluso en los momentos más álgidos de centralismo en materia de acción social, operado por un Decreto 1953, se admitió que, junto a la ayuda social obligatoria reglamentada por el Estado, los Municipios eran competentes en el resto, la llamada ayuda social facultativa, que sería precisamente de la moderna acción social. Vid. S. Fernández Ramos, 1992, 261.

<sup>170</sup> No se comparte la opinión de A. Garcés Sanagustín, 1996, 2, 238, según la cual la atribución a los Municipios de la “gestión” de una prestación comporta escasas atribuciones de regulación de aspectos sustantivos de la prestación.

<sup>171</sup> Por ello no se comparte la opinión de J. M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, 509, que reducen la competencia de gestión de los Municipios a los servicios sociales de atención primaria, afirmando que las Comunidades Autónomas retienen la gestión principal.

<sup>172</sup> J. L. Beltrán Aguirre, 1992, pp. 227 y 229, señaló que la legislación autonómica de servicios sociales de los años 80 no fue generosa con las Entidades Locales y, desde luego, no ha sido coherente con sus propias declaraciones sobre descentralización.

las modernas leyes autonómicas sobre servicios sociales contienen, por lo general, un elenco más amplio de competencias municipales, siendo las comunes las siguientes<sup>173</sup>:

- Crear, gestionar y mantener los servicios sociales comunitarios, de base o de primer nivel, o atención primaria, según las denominaciones propias de cada ley.
- Estudiar y detectar las necesidades y de la problemática social en su ámbito territorial<sup>174</sup>. No obstante, debe recordarse que ya la LSSA –art. 10–, configuró la detección y análisis de los problemas de los distintos sectores de la población, como un servicio a prestar desde los servicios sociales comunitarios, vinculado a la planificación.
- Elaborar los planes y programas de servicios sociales en su ámbito territorial y participar en la elaboración de los planes y programas en materia de servicios sociales de la Administración autonómica.
- Fomentar y promover la solidaridad y la participación de la sociedad civil en la prevención e intervención social en el ámbito local (programas de sensibilización social, de participación ciudadana, promoción del asociacionismo, del voluntariado y de otras formas de ayuda mutua), así como promover mecanismos de coordinación de las actuaciones realizadas por las mismas. Con todo, se trata de un objetivo propio de los servicios sociales comunitarios. Así, debe recordarse que la LSSA –art. 8–, ya definió entre estos el fomento del asociacionismo en materia de servicios sociales, como cauce eficiente para el impulso del voluntariado social. Y la misma LSSA –art. 10.2–, delimitó, dentro de los Servicios Sociales Comunitarios, el llamado Servicio de Cooperación Social, que tiene como cometido la promoción y potenciación de la vida comunitaria, impulsando al asociacionismo.
- Impulsar y ordenar mecanismos de participación local en el ámbito de los servicios sociales.
- Coordinar los servicios sociales locales con otros sistemas de bienestar social que actúan dentro de su ámbito territorial. Lo cierto es que –como nos consta– ya la LSSA –art. 8–, dispuso que uno de los objetivos de los servicios sociales comunitarios es el establecimiento de vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen, dentro de su ámbito territorial, en el trabajo social.

---

<sup>173</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 31.1); Ley 13/2008, de Galicia (art. 60); Ley 12/2008, País Vasco (art. 42); Ley de Baleares (art. 38); Ley 5/2009, de Aragón (art. 48); Ley de La Rioja (art. 30); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 59).

<sup>174</sup> La Ley de Castilla y León 16/2010, (art. 48), añade también la elaboración y actualización de la guía de recursos existentes en su territorio. Otras leyes añaden la promoción y la realización de investigaciones y de estudios sobre los servicios sociales en el ámbito local (Ley 2/2007, de Cantabria –art. 70–; Ley 13/2008, de Galicia –art. 60–).

- Colaborar con Administración autonómica en el ejercicio de las funciones de inspección y control en materia de servicios sociales.

A partir de aquí, aun cuando alguna ley sigue admitiendo la competencia municipal para crear, mantener y gestionar los servicios sociales especializados que considere necesarios dentro de su ámbito territorial<sup>175</sup>, otras más cautelosas precisan que tal competencia queda condicionada a que se haya garantizado la prestación de los servicios sociales comunitarios, y se ejercerá en coordinación con la Administración autonómica y de acuerdo con la planificación correspondiente<sup>176</sup>. Y, finalmente, debe señalarse el criterio de alguna ley autonómica según la cual la prestación de los servicios sociales especializados es únicamente por delegación de la Administración autonómica, correspondiendo a ésta en los demás casos, la gestión de los servicios especializados<sup>177</sup>.

### **3. Las competencias municipales en el ordenamiento autonómico**

#### *A) Las competencias municipales en la LSSA: un caso de inconstitucionalidad*

La LSSA –art. 19.1–, dispuso que los Ayuntamientos serán responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y dentro del marco de la presente Ley. Serán competencias de los Ayuntamientos, *por delegación de la Junta de Andalucía*:

- a) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.
- b) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.
- c) La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Por lo demás, la Ley –art. 19.3–, añadió «Los Ayuntamientos ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia, en el marco del Plan Regional de Servicios Sociales a que se refiere el art. 15 de la presente Ley». Este último precepto no es cuestionable, pues –como se ha señalado más arriba– la propia LRBRL –art. 7.2–, declara que incluso las competencias propias se

---

<sup>175</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra (art. 39).

<sup>176</sup> Ley 13/2008, de Galicia (art. 61).

<sup>177</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 33).

ejercen «atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas».

Lo más llamativo de la LSSA es que no atribuye a los Municipios competencia alguna en materia de servicios sociales de carácter propio, ni siquiera a los Municipios de más de 20.000 habitantes, que de acuerdo con la LRBRL están obligados –como nos consta– a prestar servicios sociales. Con la salvedad de la Ley de Galicia 3/1987, de 27 de mayo, de Servicios Sociales, la Ley andaluza fue la única Ley autonómica de primera generación que no reconoció competencia propia alguna a los municipios en la materia<sup>178</sup>.

De entrada, esta cicatera atribución competencial no parece coherente con el principio de descentralización que enuncia la propia Ley –art. 2.9–. Pero, sobre todo, en opinión de un amplio y cualificado sector de la doctrina (Ortega Álvarez), en relación con los Municipios de más de 20.000 habitantes la Ley autonómica debió atribuirles competencias propias, puesto que se entiende que los servicios municipales mínimos definidos en el artículo 26 LRBRL constituyen un reserva material de competencias propias y, por tanto, en este punto la Ley andaluza es contraria a la autonomía local, tal como es garantizada por la LRBRL. Pero, para nosotros, se puede y se debe llegar más lejos. En efecto, la relación de materias sobre las que la LRBRL garantiza la atribución de competencias de carácter propio está ya en el art. 25.2, no en el art. 26, pues de lo contrario dicho precepto carecería de virtualidad alguna. Obviamente en la materias referidas en el art. 26 deben atribuirse competencias propias a los Municipios pues están obligados a prestarlas, pero no sólo en éstas, ni es ese su significado primordial. En definitiva, puede afirmarse sin ambages que la LSSA es en este punto inconstitucional<sup>179</sup>.

La atribución de competencias sobre un sector puede tener un doble significado. Si la competencia recae sobre una “función administrativa” en sentido estricto (por ejemplo, en materia de protección de menores) presenta un significado de inicial exclusividad, en el sentido de que sólo el Municipio está habilitado para ejercer tal función, salvo en caso de incumplimiento y actuación subsidiaria o por sustitución<sup>180</sup>. Pero si la competencia recae

---

<sup>178</sup> F. Castillo Blanco y R. Barranco Vela, 1994, 141, señalan que la normativa autonómica no es precisamente municipalista. Estos autores recogen la propuesta de la FEMP de 1993 de atribución de competencias a las Entidades Locales en materia de servicios sociales. En mi opinión, este modo de proceder tal vez pudo estar condicionado por la opción del legislador autonómico en relación con las Diputaciones Provinciales adoptada unos meses antes en la Ley 11/1987, de Relaciones de la Junta de Andalucía con las Diputaciones Provinciales.

<sup>179</sup> En este sentido, la Ley de Galicia 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales, reconoció explícitamente en su exposición de motivos que el principio de la autonomía local no estaba contemplado en la anterior Ley 3/1987 (que derogó), la cual sólo recogía la posibilidad de delegación.

<sup>180</sup> Según A. Garcés Sanagustín, 1996, 227, en aquellos ámbitos donde se da una reserva de ley o se configuran potestades de intervención que inciden sobre los derechos constitucionales, la legislación sectorial fijará estrictamente el ámbito de competencias sustantivas de las Entidades Locales, con una dimensión predominantemente creadora o constitutiva del ámbito de competencia municipal.

sobre un servicio público, su atribución significa más bien la responsabilización en la creación y funcionamiento de tales servicios.

En este sentido, como señalan algunos sectores de la doctrina, la legitimación para crear y ejecutar programas de servicios sociales viene ya dada directamente en la cláusula genérica del art. 25.1 LRBR, según el cual el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La tradición normativa y la propia dinámica asistencial, exigen que determinados servicios sociales próximos al ciudadano sean de competencia municipal propia<sup>181</sup>.

### B) Las competencias municipales tras el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía

Como es sabido, una de las novedades de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, fue la introducción, siguiendo el criterio del Estatuto catalán –art. 84–<sup>182</sup>, de un listado de competencias municipales. En concreto, el Estatuto –art. 92.2–, declara que los Ayuntamientos tienen competencias *propias* sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes: «c) Gestión de los servicios sociales comunitarios»<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> J. M. Alonso Seco y B. Gonzalo González, 1997, 470 y 508. En este sentido, la ya derogada Ley catalana 4/1994, de 20 de abril, de Administración Institucional, de Descentralización, de Desconcentración y de Coordinación del Sistema Catalán de Servicios Sociales, estableció una “*cláusula general de apoderamiento*” –art. 16–, según la cual “las Administraciones Públicas de Cataluña pueden prestar, de acuerdo con sus competencias, capacidad y recursos cualquier tipo de servicio social de nivel igual o superior a los que les atribuye la presente Ley...”.

<sup>182</sup> La diferencia esencial entre ambos listados está en que el Estatuto catalán fija las materias competenciales de los “gobiernos locales”, dejando que sea luego la ley quien determine qué gobierno local (municipio, comarca o veguería) ejerce cada competencia concreta. Y, en cambio, el Estatuto andaluz identifica directamente las materias competenciales propias de los municipios, de modo que la función de la ley será concretar las competencias municipales en esas materias, pero no asignarlas a las provincias. Véase F. Velasco Caballero, «Estatutos de Autonomía y Régimen Local», Fundación Giménez Abad, 2009.

<sup>183</sup> El Estatuto Catalán –art. 84.2.m)–, asigna a los gobiernos locales. «La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes». Aun cuando se cuestionó en su día la licitud constitucional de esta suerte de «blindaje» estatutario de las competencias locales, a propósito del Estatuto Catalán, partiendo de la consideración según la cual la previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso competencia son materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencia autonómica, el Tribunal Constitucional entendió que el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE (STC 31/2010, FJ 37). En el caso de los servicios sociales, añadimos, es clara la licitud estatutaria pues se trata de una competencia exclusiva autonómica.

Si bien existe una cierta similitud con el modo de proceder –antes descrito– de la LRBRL en su artículo 25, se aprecia una doble diferencia con la LRBRL: el Estatuto de Autonomía no se limita a delimitar una materia (en nuestro caso los servicios sociales), sino que dentro de esta materia determina una sub-materia (los servicios sociales comunitarios) y atribuye directamente una competencia (la gestión), de modo que el margen de disposición del legislador sectorial es mucho más cerrado<sup>184</sup>. De este modo, puede considerarse que la LSSA es contraria también al bloque de la constitucionalidad.

Finalmente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), establece que los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias –art. 9.3–: «Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:

- a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.
- b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.
- c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial»<sup>185</sup>.

Como puede verse, la Ley 5/2010, retoma la referencia al Plan Regional de Servicios Sociales ya contenida en la LSSA, y que no era conflictiva. Asimismo, los apartados a) y b) no añaden nada a la expresión estatutaria de gestión de servicios sociales comunitarios (ya sean prestaciones o equipamientos), de modo que la única novedad sería el apartado c) relativo a la promoción de actividades de voluntariado social, actividad que –como nos consta– siempre se ha considerado que forma parte de los servicios sociales comunitarios (en concreto, el de cooperación social).

En definitiva, la LAULA no aporta nada sustantivo a la atribución competencial ya contenida en el Estatuto de Autonomía referida a la gestión de los servicios sociales comunitarios. Además, debe subrayarse que nada impide que el legislador sectorial reconozca a municipios otras competencias propias en materia de servicios sociales, y, desde luego,

---

<sup>184</sup> Como señala J.J. Rivero Ysern, «El régimen local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias», en VV.AA., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, p. 860, el Estatuto delimita potestades y funciones dentro de cada ámbito material.

<sup>185</sup> Sobre las competencias municipales en la LAULA, puede verse O. Salazar Benítez, «El municipio como entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Nuevas Políticas Públicas*, monográfico dedicado a *La Administración Local renovada de Andalucía*; J. J. Rivero Ysern, «Las competencias locales», en VV.AA., *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 41 y ss.

permanece abierta la posibilidad de transferencia y delegación de competencias con las condiciones generales ordenadas en la LAULA –arts. 16 y siguientes–<sup>186</sup>.

Por lo demás, y en la línea ya defendida por la doctrina a partir de la LRBRL<sup>187</sup>, la LAULA –art. 9.1–, declara que las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias. Y debe recordarse que la LAULA, en virtud de la reserva procedimental ordenada en el Estatuto de Autonomía (debe ser aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía –art. 108–), goza de una especial posición en el sistema de fuentes del ordenamiento andaluz, de modo que vincula al legislador sectorial<sup>188</sup>.

#### **4. Las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia de servicios sociales**

##### *A) Las competencias provinciales en general*

Como es sabido, a diferencia de como procede en relación con los municipios, la LRBRL no atribuye directamente a las Provincias competencias sobre materias determinadas, salvo la genérica referencia –art. 36.1.c)– a la “prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”. Asimismo, no debe olvidarse que la LRBRL atribuye a las Diputaciones Provinciales una función de asistencia que debe prestarse preferentemente para el establecimiento y adecuada prestación por los Ayuntamientos de los servicios públicos mínimos –art. 26.3 LRBRL–, entre los que se encuentran –como nos consta– los servicios sociales en los Municipios de más de 20.000 habitantes, si bien la práctica asistencial de las Diputaciones se orienta en apoyar económica y técnicamente a los pequeños municipios.

En los ordenamientos autonómicos, en términos generales, esta cuestión sigue las tendencias generales de las Comunidades Autónomas con relación a las Provincias: desde el máximo protagonismo concedido en el País Vasco a las Diputaciones Forales al vaciamiento competencial de las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>189</sup>.

---

<sup>186</sup> Puede señalarse que la enmienda núm. 220 formulada por el Grupo Popular proponía introducir un catálogo de materias sobre las cuales la Comunidad Autónoma debía realizar la correspondiente transferencia o delegación, materias entre las que se encontraban los servicios sociales. Véase A. J. Sánchez Sáez, «Transferencia y delegación de competencias, en VV.AA., *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 77 y ss.

<sup>187</sup> Entre otros, véase J. L. Rivero Ysern, *Manual de Derecho Local*, 6ª ed., Civitas, 2010, pp. 79 y ss.

<sup>188</sup> Véase R. Jiménez Asensio, «La naturaleza de la Ley de Autonomía Local de Andalucía como Ley de mayoría reforzada del artículo 108 del Estatuto y su relación con el resto de Leyes del Parlamento de Andalucía», *Revista CEMCI*, nº 7, 2010.

<sup>189</sup> A. Garcés Sanagustín, 1996, 2, 242-243.

Obviando estos extremos, en las modernas leyes de servicios sociales se aprecian importantes diferencias de tratamiento. Por ejemplo, en Galicia, la Ley se limita a declarar que las diputaciones provinciales, de conformidad con lo previsto en la normativa de régimen local, proporcionarán asistencia económica, técnica y jurídica a los ayuntamientos en la ejecución de sus competencias en materia de servicios sociales, especialmente en la prestación de servicios sociales comunitarios básicos por aquellos ayuntamientos con menos de 20.000 habitantes (Ley 13/2008, art. 61). Por su parte, en Aragón, esta función ha sido atribuida primariamente a las comarcas (Ley 5/2009, art. 48.2). En Castilla-La Mancha, la prestación de los servicios sociales de forma subsidiaria a los Ayuntamientos, debe ser acordada conjuntamente con la Comunidad Autónoma (Ley 14/2010, art. 60).

### *B) Las competencias provinciales en el ordenamiento andaluz*

La Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales en su territorio, no atribuyó a las Diputaciones competencia alguna propia en materia de servicios sociales –sólo en materia de cultura, deporte y turismo–. Muy al contrario, la Ley 11/1987, –art. 26–, declaró que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva, entre otras, sobre servicios sociales. De este modo, se pretendió despojar a las Diputaciones Provinciales de sus competencias seculares en el ámbito de la asistencia social<sup>190</sup>. Debe recordarse que en el pasado la gran mayoría de los establecimientos asistenciales –casas de maternidad, hogares para huérfanos y niños abandonados, residencias para ancianos...– eran de titularidad de las Diputaciones Provinciales, pues la presencia efectiva de la Administración del Estado en el sector era mínima. Por tanto, el efecto inicial de la Ley en esta materia sería el de una centralización, que se pretende compensar mediante una gestión desconcentrada –art. 28–. Y sólo una vez que la Comunidad Autónoma efectúa la asunción exclusiva de las competencias en este ámbito, delega en las Diputaciones Provinciales determinadas competencias en materia de servicios sociales –art. 42–. Se trata pues de competencias delegadas sujetas al régimen general establecido en la propia Ley –arts. 29 y ss.–<sup>191</sup>. En concreto, las competencias delegadas en materia de servicios sociales son las siguientes:

- a) La gestión de los centros y establecimientos de servicios sociales especializados de ámbito supramunicipal o provincial.

<sup>190</sup> La Ley 11/1987, –art. 27–, dispuso que la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma exigía el correspondiente traspaso de servicios y medios, sin que dicho traspaso hubiera tenido lugar en materia de servicios sociales.

<sup>191</sup> F. Castillo Blanco y R. Barranco Vela, 1994, 132-134, entienden que “a pesar de la importancia de las funciones de gestión y ejecución atribuidas a las mismas (las provincias) éstas no llegan a incidir en facultades de planificación e inspección que hubieran supuesto una auténtica respuesta descentralizadora. Asimismo, estos autores defienden que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma cede ante la competencia provincial de fomento de los peculiares intereses de la provincia, y que una vez completado el proceso de traspaso de competencias a las Diputaciones Provinciales en este ámbito se debería prever la desaparición de la estructura periférica autonómica en servicios sociales.

- b) La coordinación y gestión de los centros de servicios sociales comunitarios, así como de los centros de servicios sociales de ámbito local, en los municipios de hasta 20.000 habitantes, y los de ámbito supramunicipal de acuerdo con los criterios generales establecidos por la Junta de Andalucía en esta materia.
- c) La ejecución y gestión de los programas de servicios sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Por su parte, la LSSA –art. 18.1–, la cual dispone que las Diputaciones Provinciales ejercerán en materia de servicios sociales las competencias que les estén atribuidas legalmente con el carácter de propias, obviando que la Ley 11/1987, no atribuyó competencia alguna con ese carácter en esta materia, y sin molestarse la LSSA de atribuir, por su parte, competencia propia alguna<sup>192</sup>. Y, en cuanto a las competencias delegadas la LSSA se limitó a reproducir las ya contenidas en la Ley 11/1987<sup>193</sup>. Asimismo, la LSSA art. 18.3–, deja claro que no se trata del ejercicio de competencias propias, al disponer que su ejercicio no sólo debe respetar el marco legal y la planificación general, sino también los criterios generales establecidos por la Administración autonómica para las distintas modalidades de servicios sociales.

Finalmente, al igual que la Ley 11/1987, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, no reconoce como competencia propia competencia material alguna a las provincias en materia de servicios sociales –art. 15–. Y, a diferencia de la Ley 11/1987, la LAULA tampoco atribuye competencias delegadas en esta materia. De este modo, en materia de servicios sociales, las competencias que la LAULA reconoce a las Diputaciones es la horizontal de asistencia a los municipios –art. 11–. No obstante, como se señaló antes para los municipios, nada impide que el legislador sectorial reconozca a las Provincias competencias materiales en materia de servicios sociales, y, desde luego, permanece abierta la posibilidad de delegación de competencias (no así de transferencia) con las condiciones generales ordenadas en la LAULA –arts. 19 y siguientes–. De hecho, debe subrayarse que el nuevo Estatuto de Autonomía reconoce a las provincias, además de las referidas a la cooperación municipal, las «que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengán atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma» –art. 96.3.b)–, y debe recordarse –una vez más– que en esta materia las competencias son exclusivas de la Comunidad Autónoma.

---

<sup>192</sup> Así J. L. Beltrán Aguirre, 1992, 222, señaló que no se alcanza a comprender la referencia que hace la Ley a las competencias que les estén atribuidas legalmente con el carácter de propias.

<sup>193</sup> Se aprecia, no obstante alguna variación en sentido restrictivo. En efecto, la Ley 11/1987, se refiere a la coordinación de los centros de servicios sociales especializados de ámbito local “y los de ámbito supramunicipal...”, referencia ésta última que desaparece en la LSSA.

## V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 1. Estructuras de gestión

Dejando de lado, las competencias de la Administración General de la Junta de Andalucía<sup>194</sup>, una de las principales novedades prácticas que en su día supuso Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, fue la sustitución de la *Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social* (ASERSAS), creada por Decreto 304/1984, de 27 de noviembre, como servicio administrativo sin personalidad jurídica<sup>195</sup>, por el *Instituto Andaluz de Servicios Sociales* (IAAS), configurado como organismo autónomo<sup>196</sup>, solución organizativa muy extendida en aquella época en el resto de las Comunidades Autónomas. Inicialmente debía corresponder al IASS –art. 17.6 LSSA– la gestión de los servicios sociales propios de la Junta de Andalucía. Sin embargo, tras sucesivas modificaciones legales que comportaron la creación de otros organismos públicos (como el Instituto Andaluz de la Mujer y el Instituto Andaluz de la Juventud) y la atribución de competencias de gestión a órganos de la Administración General de la Junta de Andalucía (sobre todo en materia de menores), las funciones del IASS se centraron casi exclusivamente en los sectores de tercera edad y personas minusválidas.

Por otro lado, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 24 de octubre de 2000, fue autorizada la creación de la *Fundación Andaluza de Servicios Sociales*, como una fundación de carácter social, con la finalidad de desarrollar y divulgar actuaciones a favor de las personas y grupos socialmente desfavorecidos<sup>197</sup>. Como con-

---

<sup>194</sup> Tras una primera etapa en la cual las competencias en materia de acción social estuvieron integradas en una Consejería más amplia, con competencias en materia de trabajo (1982-1988) o de salud (1988-1990), se creó en 1990 la Consejería de Asuntos Sociales (CAS), y que salvo un breve período se ha mantuvo hasta el 2004, fecha en la que pasó a denominarse de Consejería para la Igualdad y Bienestar Social (Decreto 205/2004, de 11 de mayo). Este modelo se ha mantenido hasta el 2012, fecha en la que la necesidad de reducción de Consejerías como consecuencia de la crisis económica ha determinado la vuelta de la integración de la política de servicios sociales en un Departamento más amplio, nuevamente de salud, como sucediera en 1988 (Decreto 152 /2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Bienestar Social y del Servicio Andaluz de Salud). Sobre la organización de la Administración General de la Junta de Andalucía, véase S. Fernández Ramos, «La organización de la Administración de la Junta de Andalucía», en VV.AA., *Estudios sobre el Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, 2011, pp. 111 y ss.

<sup>195</sup> Por Decreto 304/1984, de 27 de noviembre, se creó la Administración de los Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (ASERSAS), como el órgano de la Junta de Andalucía al que se encomienda la dirección, organización y coordinación de la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Aun cuando ASERSAS disponía de su propia organización territorial (Direcciones Provinciales), fue creada sin personalidad jurídica propia, correspondiente a la entonces Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Trabajo y Seguridad Social, asumir la Dirección General de la ASERSAS y a su titular ejercer la dirección, gestión, inspección y representación legal.

<sup>196</sup> En consecuencia, la LSSA suprimió a ASERSAS –Disposición Adicional Tercera–.

<sup>197</sup> La Fundación Andaluza de Servicios Sociales centró su actuación en las prestaciones de servicios sociales contempladas en el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, asumiendo la gestión

secuencia de ello, el IASS sería también suprimido en julio de 2003. Además, en marzo de 1998 se constituyó la *Fundación Pública Andaluza para la Atención a las Drogodependencias* como entidad de gestión dirigida a la atención de personas afectadas por las drogodependencias y adicciones. En el año 2006 se ampliaron los fines sociales de FADAIS, incluyendo a otros colectivos desfavorecidos socialmente o en riesgo de exclusión.

Con objeto de implementar la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), autorizó la creación de la Agencia para la Atención a la Dependencia en Andalucía, como agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de la misma Ley (Disposición Adicional Sexta), pero tal agencia no llegó efectivamente a crearse. Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz sugirió la creación de un Instituto Andaluz del Menor y de la Familia, de modo similar a otras Comunidades Autónomas, con objeto de que la política de protección del menor contara con una estructura consolidada e independiente<sup>198</sup>.

Finalmente, la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, creó la *Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía*, al tiempo que ordenó la supresión de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y de la Fundación Andaluza para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social, subrogándose la Agencia en el subrogación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de dichas fundaciones<sup>199</sup>. La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía se crea como agencias públicas empresariales del apartado 68.1.b)<sup>200</sup>, las cuales se rigen «por el Derecho Adminis-

---

de los servicios sociales más innovadores en materia de personas mayores y discapacitadas (como el programa de teleasistencia), precisamente los ámbitos propios del IASS.

<sup>198</sup> *El País*, 23 de noviembre de 2002.

<sup>199</sup> La Ley 1/2011, –art. 18.4–, declara como fines generales de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía: a) El desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía. b) La promoción, desarrollo y gestión de recursos de atención social a las personas, a las familias y a los grupos en que estas se integran para favorecer su bienestar, así como la gestión de recursos y el desarrollo de actuaciones en materia de protección a la infancia. c) La atención a las drogodependencias y adicciones; y la incorporación social para la atención a colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social. De acuerdo con estos fines, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en estas materias, ejercerá y desarrollará las competencias, funciones y actuaciones que le confieran sus Estatutos, la Consejería a la que se adscriba la Agencia y las demás normas habilitantes que le puedan ser de aplicación. Por tanto, se trata de una entidad de alcance general.

<sup>200</sup> Esto es «Aquellas que tienen por objeto, en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, y en el marco de la planificación y dirección de estas, la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado» –art. 68.1.b) LAJA–. Sobre este controvertido proceso de reordenación del sector público andaluz, véase S. Fernández Ramos, «La reordenación del Sector Público Andaluz. Reflexiones para el debate», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 80, 2011, pp. 13-80.

trativo o por el Derecho Privado según su particular gestión empresarial así lo requiera». Por último, mediante el Decreto 101/2011, de 19 de abril, se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Con independencia de lo sorprendente que pueda resultar atribuir a una entidad «empresarial» lo que hasta ayer se consideraba actuaciones de interés general propias de una fundación, lo cierto es que en el ordenamiento andaluz se han empleado todas las formas organizativas imaginables: el servicio especial sin personalidad jurídica (ASERSAS), el organismo público sujeto a Derecho Administrativo (IASS), las entidades jurídico-privadas (Fundaciones) y, ahora, el organismo público sujeto a Derecho Público o Privado según los casos, lo que, como mínimo, hace pensar en la relativización de las formas jurídicas.

Y, en cualquier caso, desde la perspectiva sustantiva del legislador de servicios sociales esta experiencia entendemos que debe tenerse en cuenta. Por ello, a la hora de plantear en una futura Ley de Servicios Sociales la organización de la gestión de los servicios sociales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, entendemos que debe optarse por una fórmula lo suficientemente flexible que permita aglutinar las diferentes estructuras organizativas que ha venido empleando la Administración de la Junta de Andalucía en esta materia. Por este motivo, se desaconseja no sólo la mención expresa a organismo o entidad alguna (a diferencia de alguna ley reciente<sup>201</sup>) sino también se considera excesivamente reduccionistas las fórmulas de otras leyes referidas a entidades de Derecho Público<sup>202</sup>, dada la realidad antes indicada de creación de entidades con formas jurídico privadas.

## 2. Coordinación con otros sistemas afines

Una de las características propias de los sistemas de servicios sociales es su estrecha relación con el resto de los sistemas de protección social, sirviendo justamente de impulsor de políticas sociales que deben adoptarse desde otras instancias. De aquí la importancia de garantizar una adecuada coordinación de las actuaciones de la Consejería competente en materia de servicios sociales con aquellos Departamentos que tengan influencia en el bienestar social de las personas, coordinación que ha sido reclamada con reiteración por el Defensor del Pueblo de Andalucía.

Ni que decir tiene que esta necesidad de coordinación se ha hecho más evidente desde la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, el cual apela expresamente al desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promo-

<sup>201</sup> Ley 13/2008, Galicia –art. 34–, la cual contempla y regula la Agencia Gallega de Servicios Sociales, como entidad instrumental de derecho público.

<sup>202</sup> Es el caso de la Ley 12/2007, Cataluña –art. 30–, la cual establece que la Generalidad puede utilizar fórmulas de descentralización funcional mediante entidades de derecho público para gestionar servicios sociales de su competencia.

ción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad –art. 21–.

En el ordenamiento andaluz el principal instrumento a este fin ha sido la Comisión Delegada de Bienestar Social, creada ya por Decreto 110/1984, de 17 de abril, y hoy en día denominada *Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración*<sup>203</sup>. Son funciones de la Comisión Delegada para la Igualdad, el Bienestar y la Inmigración, además de las atribuidas a las Comisiones Delegadas en el artículo 35.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y cualesquiera otras que le atribuyan las leyes, versarán sobre la planificación, impulso y coordinación de las competencias y actuaciones del Consejo de Gobierno en materia de bienestar social, igualdad e inmigración<sup>204</sup>.

De cara a una futura ley andaluza de servicios sociales, aun cuando algunas leyes autonómicas han optado por llevar un órgano de este tipo a la Ley<sup>205</sup>, en nuestra opinión es preferible mantener la situación actual, pues se trata de un órgano de coordinación interna de la Administración de la Junta de Andalucía, dejando así plena libertad al Consejo de Gobierno para su conformación en cada momento, en aplicación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma –art. 35–. Con todo, sí es conveniente explicitar un deber del Gobierno de la Junta de Andalucía de adoptar las medidas necesarias para que las funciones que se atribuyen al sistema público de servicios sociales sean objeto de coordinación con las que corresponden a otros sistemas para el bienestar social afines o complementarios. En particular, tales medidas deberían ser de especial aplicación a la coordinación socio-sanitaria, a la coordinación con el sistema educativo, con los servicios de empleo, de formación, de vivienda, de justicia y aquellos otros que puedan confluir con los servicios sociales en áreas concretas de la intervención social<sup>206</sup>.

### 3. Colaboración entre Administraciones Públicas

A diferencia de los sistemas de salud y educativo, en los cuales el papel de las Administraciones Locales es netamente auxiliar, en los sistemas de servicios sociales la función

---

<sup>203</sup> Decreto 389/2008, de 17 de junio, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, y posterior Decreto 281/2010, de 4 de mayo, por el que se regula la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno. En general sobre las Comisiones delegadas del Gobierno en Andalucía puede verse J. J. Fernández Alles, «El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en VV.AA., *Estudios sobre el Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, 2011, pp. 15 y ss.

<sup>204</sup> El Decreto 281/2010, de 4 de mayo, pormenoriza las funciones de la Comisión Delegada –art. 3–.

<sup>205</sup> Consejo de Coordinación de Bienestar Social en la Ley 12/2007, de Servicios Sociales de Cataluña –art. 40–; o Comisión Interdepartamental de Servicios Sociales en la Ley 13/2008, de Servicios Sociales de Galicia –art. 65–; Consejo de Coordinación de Bienestar Social en la Ley 4/2009, de Baleares –art. 44–.

<sup>206</sup> Así, Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 11–; Ley Foral 15/2006, Navarra –art. 44–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 39–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 43–; Ley 5/2009, Aragón –art. 51–.

del nivel local es esencial para una prestación ágil y eficaz de los servicios sociales, pues se trata de sistemas de gestión compartida con clara tendencia a la descentralización en las Entidades Locales. Y de aquí la imperiosa necesidad de que existan cauces de colaboración y coordinación entre la Administración autonómica y la local. Sin embargo, al margen de los instrumentos de cooperación previstos, con carácter general, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en la legislación estatal y autonómica sobre régimen local, a los que aluden algunas normas autonómicas<sup>207</sup>, en el ordenamiento andaluz no existen mecanismos específicos para encauzar esta colaboración.

A este respecto, las leyes modernas de servicios sociales prevén la creación *Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales*, como órgano permanente de cooperación, información, consulta y coordinación entre la Administración autonómica y local<sup>208</sup>. Por lo general, el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales está presidido por la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales e integrado, de forma paritaria, por representantes de la Administración autonómica y de las Administraciones Locales, designados estos últimos a través de la asociación de municipios más representativa en la Comunidad<sup>209</sup>. Asimismo, en algún caso se prevé la posibilidad de incorporación de representantes del Ministerio competente en materia de asuntos sociales<sup>210</sup>. Entre otras funciones, se atribuye a este Consejo velar por la equidad territorial de las políticas públicas en materia de servicios sociales<sup>211</sup> y, en tal sentido, informar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad<sup>212</sup>. Cabe también atribuir también al Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales la función de informar la transferencia y o delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a los Municipios<sup>213</sup>, si bien esta cuestión puede coincidir con las funciones del Consejo Andaluz de Concertación Local, de acuerdo con la Ley 20/2007, de 17 de diciembre –art. 3.d)–.

De otro lado, y con el fin de garantizar la adecuada homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales, las modernas leyes de servicios sociales prevén instrumentos técnicos comunes de valoración y diagnóstico. A tal objeto, se faculta a la Consejería competente en materia de servicios sociales para aprobar, mediante orden,

<sup>207</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 12–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 41–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 48–.

<sup>208</sup> Ley 11/2003, Madrid –art. 13–; Ley Foral 15/2006, –art. 45–; Ley 5/2009, Aragón –art. 51–.

<sup>209</sup> Ley Foral 15/2006, –art. 45–; Ley 5/2009, Aragón –art. 52–.

<sup>210</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 13–.

<sup>211</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 40–, respecto al Consejo de Coordinación de Bienestar Social.

<sup>212</sup> Ley Foral 15/2006, –art. 45–; Ley 5/2009, Aragón –art. 52–.

<sup>213</sup> Así, Ley Foral 15/2006, –art. 45–.

dichos instrumentos comunes, si bien es preferible es que sean consensuados en el marco del indicado Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales<sup>214</sup>.

Por último, estimamos pertinente una mención expresa a la colaboración con la Administración del Estado, pues aun cuando las competencias en materia de servicios sociales son exclusivas de la Comunidad Autónoma no puede ignorarse que el Estado conserva importantes responsabilidades en materias que inciden sobre los servicios sociales (caso de la inmigración, del sistema de atención a la dependencia y autonomía, o determinados aspectos relacionados con las drogodependencias y la protección de los menores)<sup>215</sup>.

#### **4. Otros órganos del sistema público de servicios sociales**

Las modernas leyes de servicios sociales suelen contemplar dos órganos adicionales no previstos en el ordenamiento andaluz. De un lado, un Observatorio autonómico de Servicios Sociales. Se da la circunstancia de que la Comunidad andaluza cuenta con algunos de estos observatorios pero de carácter sectorial, sin que exista uno que suministre una visión global del sistema de servicios sociales<sup>216</sup>. Aun cuando se observan modelos diversos, en general este tipo de órganos se centra en la investigación (detección de necesidades, análisis de la demanda, con fines de planificación...). Es decir, se trataría de un órgano técnico y consultivo, adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales, encargado de estudiar las necesidades sociales de la población y de evaluar la eficiencia y calidad del sistema de servicios sociales. A tal fin, el Observatorio presenta con carácter anual un informe de coyuntura social, en el que tendrán en cuenta la perspectiva de género. De acuerdo con el indicado carácter técnico, el Observatorio estará integrado por expertos designados por la Consejería competente en materia de servicios sociales y por las demás administraciones competentes en materia de servicios sociales<sup>217</sup>.

De otra parte, y siguiendo el modelos de los servicios de salud, las modernas leyes de servicios sociales contemplan también la creación de un Comité de Ética de Servicios Sociales, como órgano colegiado técnico y consultivo, cuya finalidad es sensibilizar al personal de los

---

<sup>214</sup> Ley 5/2009, Aragón –art. 54–.

<sup>215</sup> Así, por ejemplo, Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 12–; Ley 5/2009, Aragón –art. 50–.

<sup>216</sup> Así, la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, creó el Observatorio de la Infancia de Andalucía, para el desarrollo de actuaciones de investigación, estudio y análisis técnico de las materias relacionadas con los derechos y la atención de los menores –Disposición Adicional 6ª–, disposición desarrollada por el Decreto del Consejo de Gobierno 75/2001, de 13 de marzo, por el que se regula el Observatorio de la Infancia.

<sup>217</sup> Así, Comité de Evaluación de Necesidades de Servicios Sociales de la Ley 12/2007, Cataluña –art. 40– y de la Ley 4/2009, de Baleares –art. 45–, y Observatorio Gallego de Servicios Sociales, de la Ley 13/2008, Galicia –art. 41–. En cambio, el Observatorio Ley 12/2008, País Vasco –art. 77– (regulado en el capítulo sobre la calidad del sistema), es además una estructura de coordinación y gestión de servicios (fomento de la aplicación de procesos acreditativos de evaluación, sensibilización de profesionales de la dimensión ética de su práctica profesional, formación,...).

servicios y centros respecto de la dimensión ética presente en la práctica que desarrollan y garantizar el derecho de las personas al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin discriminación alguna, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de la práctica social<sup>218</sup>. En coherencia con el indicado carácter técnico, el Comité de Ética está integrado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito de los servicios sociales, a propuesta de los respectivos colegios profesionales andaluces y de las Universidades andaluzas.

## VI. PLANIFICACIÓN

### 1. La ordenación de la planificación en la LSSA

Tras aludir a la planificación y coordinación como la “adecuación de los recursos a las necesidades sociales y la armonización de las iniciativas públicas entre sí, y de éstas con la iniciativa social” –art. 2–, la LSSA, ordenó el *Plan Regional de Servicios Sociales*, definido como el instrumento de planificación de la Red de servicios sociales de Andalucía que marcará las directrices que constituirán las pautas para la coordinación de los presupuestos y las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas –art. 15–. Se trató, sin duda, de un importante paso para incorporar la necesaria cultura de programación en la provisión y gestión de recursos públicos.

Y lo cierto es que de la efectividad de este instrumento depende nada menos que la coherencia y la eficacia del sistema autonómico de servicios sociales, pues mediante el plan se procede a la definición, en relación con una materia, servicio o competencia determinados, de los intereses generales autonómicos, y a la determinación de los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente, vinculando a las Administraciones Locales, de acuerdo con el art. 59.1 LRBRL. En otro orden, el propio Defensor del Pueblo Andaluz ha llamado la atención acerca de la necesidad de diseñar una planificación realista, y de aquí la conveniencia de ordenar el estudio y análisis de necesidades y recursos sociales<sup>219</sup>.

No obstante, las previsiones de la LSSA en esta materia, como en otras, fueron excesivamente escuetas, insuficientes para garantizar la importante finalidad de coordinación asignada a este instrumento, como ha demostrado la praxis ulterior desde el Plan de servicios sociales de 1993.

<sup>218</sup> Ley Foral 15/2006, Navarra –art. 46–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 46–.

<sup>219</sup> El Defensor del Pueblo Andaluz puso en su día de manifiesto, en relación con los objetivos de cobertura del servicio de ayuda a domicilio, la imprudencia de una planificación excesivamente optimista y desmarcada de la realidad: «Constituye un ejercicio de irresponsabilidad diseñar una planificación disociada de la realidad, con planteamientos fundados en deseos o intenciones frente a hechos y circunstancias reales, con la consiguiente sobrevaloración de las posibilidades efectivas de la actividad pública, afectando inevitablemente a la propia credibilidad del sistema público». Vid. *Informe al Parlamento de 1994*, p. 69.

En concreto, la LSSA sólo obliga a la Administración autonómica a dotarse de un instrumento de planificación, pero no obliga al resto de Administraciones locales, a pesar de que buena parte de los recursos sociales públicos son gestionados por éstas, y sólo desde la planificación local puede asegurarse la coherencia con la planificación autonómica. Y, de hecho, la propia LSSA establece que las Diputaciones Provinciales –art. 18.3– y los Ayuntamientos –art. 19.3–, ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios y actividades de su competencia en el marco del Plena Regional de servicios sociales.

La LSSA sólo contempla un plan autonómico, el citado Plan Regional de Servicios Sociales, cuando es así que la praxis ha demostrado la necesidad de una pluralidad de instrumentos de programación: estratégicos o directores, sectoriales, y especiales o territoriales. Y, la LSSA apenas determinó el contenido del Plan Regional, y lo hizo en la Disposición Adicional 1ª (debe ir acompañado de una Memoria explicativa y de una programación de fases anuales, a fin de determinar las prioridades), como si se tratase de una actuación puntual que deba quedar fuera del articulado de la Ley. La indeterminación legal del contenido del Plan favorece que no sea infrecuente que los Planes adolezcan de vaguedad: aun cuando se definen objetivos estratégicos, no se fijan en cambio objetivos operativos fácilmente mensurables, y, por ello, la delimitación de los recursos, la proyección presupuestaria del plan, y de las actuaciones así como de los indicadores de evaluación es marcadamente genérica, en el sentido de que no se cuantifican los recursos que se estiman que deben crearse, ni cuáles son las instituciones responsables de su implantación o mantenimiento y en qué medida han de aportar a su financiación, ni el calendario de las actuaciones, con la consiguiente indeterminación de las responsabilidades de las distintas Administraciones Públicas.

Pero, sobre todo, no queda claro en la LSSA si el mapa de zonas de trabajo social forma parte, como parece lógico, del plan regional. Además, no existe la debida articulación entre la zonificación y la planificación, como tampoco existe conexión entre el Plan Regional y la ordenación y planificación del territorio y con los planes integrales previstos en leyes sectoriales.

En cuanto al procedimiento, la regla contenida en la Disposición Adicional 1ª según la cual el Plan debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno y, seguidamente, sometido a la aprobación del Parlamento, es una singularidad en el panorama autonómico, pues, en general, este tipo de instrumentos son aprobados por el Consejo de Gobierno “dado cuenta” a la Asamblea autonómica. Finalmente, no se determina la necesidad de evaluación y revisión periódica del plan, lo cual es una exigencia inherente a todo instrumento de planificación.

Frente a todo ello, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 ha subrayado las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de planificación, al establecer –art. 60.1.b)– que corresponde a la misma la competencia exclusiva sobre: «La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social».

## 2. La planificación en las modernas leyes autonómicas sobre servicios sociales

### A) *Obligatoriedad general de la planificación y pluralidad de instrumentos*

Destaca la ordenación, en alguna ley, de un deber genérico de las Administraciones públicas de planificar sus actuaciones, con objeto de impulsar la coordinación y eficiencia del conjunto del sistema autonómico de servicios sociales<sup>220</sup>. Se trata así de garantizar la necesaria coherencia de las estrategias, recursos y prestaciones de las que son responsables las Administraciones públicas competentes.

Asimismo, en lugar de un plan único autonómico, se ha generalizado la diferenciación de distintos de instrumentos de planificación, lo cual dota de mayor flexibilidad a la política autonómica en materia de servicios sociales: plan estratégico de servicios sociales, planes sectoriales y, en su caso, planes especiales<sup>221</sup>.

### B) *Principios comunes a todos los instrumentos de planificación*

Algunas leyes enuncian los principios que han de inspirar los distintos instrumentos de planificación<sup>222</sup>:

- a) *Equilibrio territorial*, articulando una distribución geográfica de los servicios que garantice las mismas oportunidades de acceso a toda la población de la Comunidad Autónoma.
- b) *Proximidad*, posibilitando, siempre que la naturaleza del servicio y el número de personas usuarias o potencialmente destinatarias lo permitan, la implantación de los servicios en las zonas geográficas más susceptibles de garantizar la prestación del servicio en un ámbito cercano al lugar de vida habitual de las personas usuarias.
- c) *Eficiencia*, debiendo procurarse un uso flexible y combinado de los recursos disponibles, formales o informales, públicos o privados, con especial atención a los de iniciativa social, y tanto del ámbito de los servicios sociales como de los restantes campos de la protección social, con el objeto de garantizar su aplicación más eficaz a la satisfacción de las necesidades.

---

<sup>220</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 33–.

<sup>221</sup> La generalidad de las leyes diferencian entre planes estratégicos y planes sectoriales: Ley Foral 15/2006, Navarra –art. 24–; Ley 2/2007, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria –art. 63–; Ley 13/2008, Galicia –arts. 45 y 47–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 29–. Asimismo, la Ley 12/2008, País Vasco –art. 33–, introduce la categoría de los planes especiales, si bien ya estaba implícita en la Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 49–, al hablar de planes integrales para ámbitos territoriales determinados.

<sup>222</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 34–; Ley 5/2009, Aragón –art. 39–.

d) *Integración de perspectivas sociales*, en el sentido de que la planificación de los servicios sociales deberá integrar la perspectiva de género<sup>223</sup>, así como del principio de accesibilidad universal y diseño para todos ordenado en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.

### C) *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma*

- *Fundamento y objeto del Plan*. La generalidad de las leyes autonómicas destacan el carácter estratégico de este plan, cuya finalidad es programar, con una periodicidad generalmente cuatrienal, las prestaciones, servicios, programas y otras actuaciones necesarias para cumplir los objetivos del Sistema autonómico de Servicios Sociales»<sup>224</sup>.
- *Contenido del Plan*. Por lo general, se ordena que el Plan Estratégico de Servicios Sociales, entre otros aspectos, deberá incluir un diagnóstico de las necesidades sociales y un pronóstico de su evolución (presentes y emergentes), los objetivos de cobertura a alcanzar y las líneas estratégicas y acciones idóneas para su consecución, la orientación sobre la participación de los sectores público y privado concertado en la prestación de servicios, las medidas de coordinación (interdepartamental e interadministrativa) necesarias, los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, garantizando la participación social en la misma<sup>225</sup>.
- *Mapa de Servicios Sociales*. Alguna ley autonómica establece que el Mapa de servicios sociales se aprueba reglamentariamente y el Plan Estratégico toma el Mapa como punto de partida<sup>226</sup>. En otros casos, el Plan Estratégico y Mapa de Servicios Sociales han de aprobarse simultáneamente<sup>227</sup>. Por nuestra parte, consideramos más acertado el criterio de otra ley de integrar el Mapa en el Plan Estratégico. Es decir, dentro del Plan Estratégico de Servicios Sociales se integrará el Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, en cuyo marco se definirán las bases de su ordenación en todo el territorio autonómico. El Mapa definirá las zonas más idóneas para la implantación de los diferentes servicios incluidos en el Catálogo, atendiendo a su naturaleza, al nú-

---

<sup>223</sup> De conformidad en Andalucía con lo previsto en la, para la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

<sup>224</sup> La denominación de Plan Estratégico de Servicios Sociales es empleada en las Leyes más modernas: Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 48–; Ley Foral 15/2006, –art. 26–; Ley 2/2007, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria –art. 65–; Ley 12/2007, –art. 37–; Ley 13/2008, Galicia –art. 45–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 32–; Ley 5/2009, Aragón –art. 40–.

<sup>225</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 35–.

<sup>226</sup> Ley 13/2008, Galicia –arts. 44 y 46–.

<sup>227</sup> Ley 5/2009, Aragón –art. 40–.

mero de personas potencialmente demandantes y a la necesidad de garantizar, en todo lo posible, su mayor proximidad con el fin de facilitar la integración de las personas usuarias en su entorno social habitual<sup>228</sup>. A tales efectos, el Mapa de Servicios Sociales tendrá en cuenta, en lo posible, las divisiones geográficas aplicadas en la planificación y en la actuación administrativa de los diferentes ámbitos de atención, a los efectos de favorecer, en particular, la concordancia de zonificación entre los servicios sociales y los servicios de salud, dada la especial y creciente imbricación existente entre ambos sistemas de protección social<sup>229</sup>. Por lo demás, en otros casos, se prevé que el Plan Estratégico contemplará las previsiones necesarias para elaborar la Cartera de servicios sociales y sus actualizaciones sucesivas<sup>230</sup>.

- *Proceso de elaboración del Plan.* El Plan, como es lógico, deberá ser elaborado por la Consejería competente en materia de servicios sociales. Ahora bien, es preciso subrayar la importancia de que se trate de un *proceso participativo*, tanto de las Administraciones Locales como de las entidades de iniciativa social<sup>231</sup>. Para ello deberá garantizarse la consulta a los órganos de coordinación y cooperación interadministrativa generales, como a los órganos de consultivos de participación, tal como prevé ya la LSSA –art. 24.1.a)–, en relación con el Consejo Andaluz de Servicios Sociales. También sería interesante prever el informe de un órgano de coordinación interadministrativa, tipo Comisión Interdepartamental en materia de servicios sociales<sup>232</sup>. Además, sin perjuicio de la preceptiva intervención de los órganos colegiados citados, debe subrayarse la importancia de que en el proceso de diseño del Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma participen directamente los Municipios, para la delimitación de las zonas básicas de trabajo social o zonas básicas de actuación de los servicios sociales<sup>233</sup>. De otro lado, esta colaboración interadministrativa puede presentar también una vertiente de carga para las Corporaciones Locales, en el sentido de deber de facilitar la información necesaria para la elaboración del Plan<sup>234</sup>.

<sup>228</sup> Ley 5/2009, Aragón –art. 41–, la cual diferencia entre servicios sociales generales y especializados a efectos de su delimitación territorial.

<sup>229</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 36–.

<sup>230</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 36–.

<sup>231</sup> La Ley 12/2007, Cataluña –art. 37–, ordena que debe establecerse por reglamento un proceso participativo con la intervención de diversos órganos.

<sup>232</sup> Así, Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 48–.

<sup>233</sup> A este respecto, debe destacarse que alguna ley dispuso que el Plan regional comprende la “ratificación” de las zonas de acción social propuestas por las Corporaciones Locales, así como las agrupaciones de éstas que sirvan de ámbito para la prestación de servicios específicos: Ley de Castilla y León 18/1988, –art. 30.1–, Ley ahora derogada.

<sup>234</sup> Así, la antigua Ley de Castilla y León 18/1988, –art. 30.6–, dispuso que las Administraciones Públicas –y las entidades privadas– de la Comunidad Autónoma que reciban fondos públicos vendrán obligadas a proporcionar, conforme determine la Consejería competente, la cooperación necesaria para la elaboración de los planes regionales.

- *Incidencia en la Ordenación del Territorio.* Debe recordarse que la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, establece que las actividades de planificación que se refieran a una serie de materias que se relacionan en el anexo II de la Ley son tipificadas como «Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio». Y, entre dichas actividades se encuentra la localización de equipamiento o servicios supra-municipales referida a Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados (punto 12). La consecuencia es que estos Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio están sujetos a las determinaciones contenidas tanto en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía –art. 22–, como en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional –art. 23–. Y, por este motivo, se ordena un trámite de informe sobre los aspectos territoriales a cargo del órgano competente en materia de Ordenación del Territorio –art. 18 Ley 1/1994–.
- *Aprobación del Plan.* Siguiendo el criterio ya generalizado en la legislación autonómica, parece razonable que, como instrumento de gestión del Ejecutivo, el Plan Estratégico de Servicios Sociales sea aprobado por el Consejo de Gobierno. Así, de acuerdo con la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, corresponde al Consejo de Gobierno la aprobación de los planes y programas vinculantes para todos los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 24.10–. Todo ello sin perjuicio de que una vez aprobado deba ser objeto de una comunicación del Ejecutivo autonómico al Parlamento Andaluz<sup>235</sup>. Cuestión distinta es si debe aprobarse como Decreto o Acuerdo del Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 46 de la citada Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno.
- *Documentación del Plan.* Ya la LSSA –Disposición Adicional 1ª– dispuso que el Plan de Servicios Sociales debía ir acompañado de una Memoria explicativa y de una programación de fases anuales, a fin de determinar las prioridades<sup>236</sup>. En relación memoria económica, deberá definir las previsiones de coste económico asociadas a la implantación progresiva de las prestaciones y servicios previstos en el Catálogo de prestaciones y servicios del Sistema de Servicios Sociales, atendiendo a los criterios poblacionales

---

<sup>235</sup> En algunas leyes se prevé que, con carácter previo a la aprobación del Plan estratégico por el Gobierno, debe enviarse al Parlamento para que «se pronuncie» sobre el Plan: Ley 12/2007, Cataluña –art. 37–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 32–. La situación es similar en materia de salud: así las Leyes de Canarias 11/1994, –art. 16– y Ley de la Murcia 4/1994, –art. 10–, prevén el pronunciamiento previo del Parlamento a la aprobación del Plan por el Consejo de Gobierno, de modo que los distintos Grupos Parlamentarios pueden formular las alegaciones que estimen oportunas. En cambio, tanto la Ley Foral 10/1990, de Salud –art. 22–, como la Ley de Baleares 4/1992, del Servicio Balear de Salud –art. 56–, la Ley del País Vasco 8/1997, de Ordenación Sanitaria –art. 13–, o la Ley de Salud de Andalucía 2/1998, –art. 32–, ordenan la remisión al Parlamento después de su aprobación por el Consejo de Gobierno, “para su conocimiento y estudio”, es decir, a efectos meramente informativos, o de tramitación como “comunicación”.

<sup>236</sup> En términos similares se pronunciaban las leyes de servicios sociales de primera época: Ley de la Comunidad de Madrid 11/1984, –Disposición Adicional 1ª–; Ley de Castilla-La Mancha 3/1986, –Disposición Adicional 2ª–; Ley de Baleares 9/1987, –Disposición Adicional 2ª–; Ley de Aragón 4/1987, –Disposición Adicional 2ª–; Ley de Asturias 5/1987, –Disposición Final 2ª–; Ley de Extremadura 5/1987, –Disposición Adicional Única–; Ley de Canarias 9/1987, –Disposición Final 1ª–; Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, –Disposición Adicional 1ª–.

de despliegue contemplados en el Mapa de Servicios Sociales. La memoria económica debería desglosarse por anualidades, consignando los créditos necesarios para la aplicación progresiva del plan<sup>237</sup>. Además, debe recordarse la necesidad de un informe de impacto de género que analice los efectos potenciales que el plan tendrá en relación con la igualdad entre hombres y mujeres<sup>238</sup>. Debe señalarse que, de acuerdo con la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, todos los planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género –art. 6.2–<sup>239</sup>.

- *Vigencia y evaluación*: Dado su carácter de documento estratégico, es conveniente que el Plan Estratégico tenga, al menos, vigencia cuatrienal<sup>240</sup>. Ahora bien, es necesario dejar clara la obligación de proceder a su evaluación y revisión, para evitar situaciones, que se ha sucedido en la práctica, de indefinición sobre vigencia de los planes. En tal sentido, algunas leyes establecen que la evaluación se realizará con carácter anual, y dará lugar a un informe público que deberá estar a disposición de las entidades locales, de los usuarios y de la ciudadanía en general<sup>241</sup>. Estimamos, así, muy valiosa la transparencia en este proceso.
- *Efectos del Plan*. A este respecto, debe recordarse que la LRBR –art. 59.1– establece, con carácter general, que una vez aprobados los planes sectoriales, las Entidades Locales deben ejercer sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia “en el marco de las previsiones de los planes” antes referidos. En tal sentido, las Entidades Locales deberán ejercer sus facultades de planificación u ordenación de los servicios y actividades de su competencia de conformidad con las directrices contenidas en el Plan Estratégico de servicios sociales. Sin embargo, esta vinculación plantea problemas para su instrumentación jurídica, dado que su incumplimiento supondrá de ordinario una inactividad material por parte de la Administración Local correspondiente. Por ello, en relación con las Entidades Locales, algunas leyes autonómicas reconducen los efectos del plan al ámbito de la actividad de fomento de la Administración autonómica, la cual no podrá subvencionar servicios que

<sup>237</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 48–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 65–.

<sup>238</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 37–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 31–.

<sup>239</sup> A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse, por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

<sup>240</sup> Así, Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 48–; Ley Foral 15/2006, –art. 26–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 35–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 32–; Ley 5/2009, Aragón –art. 40–. En cambio, la Ley 13/2008, Galicia –art. 45–, establece una vigencia del Plan Estratégico de seis años.

<sup>241</sup> Ley Foral 15/2006, de Servicios Sociales de Navarra –art. 26–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 32–. Disposiciones de este tipo ya se encontraban en materia de planificación de salud: Ley de Canarias 11/1994, de Ordenación Sanitaria –art. 18.3–; Ley del País Vasco 8/1997, de Ordenación Sanitaria –art. 13.3–.

no estén previstos en el Plan regional<sup>242</sup>, o bien tendrán preferencia para la celebración de convenios de cooperación y financiación por parte de la Administración autonómica, las Corporaciones Locales que establezcan en sus presupuestos consignaciones para la financiación de servicios sociales que sean contemplados en el Plan autonómico, tal como establece justamente la LASS –art. 20.2–. Asimismo, las entidades de iniciativa social que deseen integrarse en el Sistema de Servicios Sociales deberán ajustar su programación a las directrices definidas en el Plan Estratégico. Ahora bien, debe señalarse que el Plan, aun cuando vincule a las Administraciones y determinadas entidades, no es apto para crear, por sí solo, derechos en favor de los ciudadanos<sup>243</sup>.

#### D) Planes sectoriales o específicos

- *Objeto y contenido.* Como complemento y desarrollo del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, la generalidad de las leyes autonómicas contemplan la posibilidad de que la Consejería competente en materia de servicios sociales elabore los planes sectoriales que se consideren necesarios en cada momento, en razón de las necesidades y problemas sociales detectados, los cuales se centrarán en servicios sociales específicos<sup>244</sup>. En la medida de que se trata de planes que desarrollan y complementan al Plan Estratégico, debería valorarse la oportunidad de que el Plan sectorial precise de forma cuantitativa, en la medida de las posibilidades técnicas y de la eficiencia, sus objetivos, prioridades y estrategias, de modo que se pueda medir su impacto y evaluar sus resultados<sup>245</sup>.
- *Inserción en planes transversales.* Las leyes sectoriales suelen prever la aprobación de planes integrales sobre un sector de actuación. Así, por ejemplo, la Ley 1/1998, de 20 abril, de Derechos y Atención de los Menores, prevé la aprobación de planes integrales dirigidos a la promoción de la infancia<sup>246</sup>. Lo característico de estos planes es que integran actuaciones de distintos sistemas de atención social: de servicios sociales,

---

<sup>242</sup> En materia de protección de menores, Ley de Canarias 1/1997, –art. 8.4–.

<sup>243</sup> En materia de protección del menor, Ley de la Comunidad Valenciana 7/1994, –art. 13–.

<sup>244</sup> Así, Ley 13/2008, de Servicios Sociales de Galicia –art. 47–; Ley 12/2008, de Servicios Sociales del País Vasco –art. 37–; Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón –art. 42–. En algunas leyes se prevé la posibilidad de que los planes sectoriales contemplen la creación de observatorios: Ley Foral 15/2006, de Servicios Sociales de Navarra –art. 27–; Ley 12/2008, de Servicios Sociales del País Vasco –art. 33–. Pero dado que los observatorios tienen la condición de órganos administrativos, en virtud de la LAJA su creación debe realizarse por Decreto del Consejo de Gobierno, y no está claro que estos planes sectoriales se aprueben por Decreto en lugar de Acuerdo del Consejo de Gobierno.

<sup>245</sup> Así se prevé en algunas leyes autonómicas en materia de drogodependencias: Ley de Castilla y León 3/1994, –art. 30.2–; Ley de Cantabria 5/1997, –art. 30.2–; Ley de Canarias 9/1998, –art. 25.2–. Y, también en este sentido, pueden mencionarse la Ley de Canarias 11/1994, de Ordenación Sanitaria –art. 18.2–.

<sup>246</sup> Mediante Decreto 362/2003, de 22 de diciembre, se aprobó el Plan Integral de Atención a la Infancia de Andalucía 2003-2007

de salud, educativo, actuaciones culturales, etc. Por ello, y para evitar duplicidades, puede ser de interés precisar que los planes sectoriales puedan insertarse en los planes integrales previstos en la legislación correspondiente, si bien deberán cumplir las exigencias generales contenidas en la Ley de Servicios Sociales. Asimismo, puede ser de interés precisar que en estos casos de planes transversales deben establecerse los criterios de coordinación con otros sistemas de protección social o políticas sociales<sup>247</sup>.

- *Elaboración y aprobación.* Serán elaborados contando con la participación de las Entidades Locales y de las organizaciones sociales más representativas en Andalucía en el área o sector objeto de planificación. Asimismo, parece conveniente mantener la aprobación de los planes sectoriales por el Consejo de Gobierno. Los planes sectoriales, una vez aprobados por el Consejo de Gobierno, serán remitidos, a efectos informativos, al Parlamento Andaluz<sup>248</sup>.
- *Vigencia:* Aun cuando no parece necesario fijar una periodicidad cuatrienal, pues en este caso puede ser conveniente una mayor flexibilidad, sí parece oportuno que estos planes puedan tener un período de vigencia plurianual<sup>249</sup>, si bien con un máximo de cuatro años<sup>250</sup>.

#### E) Planes especiales o territoriales

- *Objeto.* Algunas leyes autonómicas añaden que la Consejería competente en materia de servicios sociales podrá elaborar los planes especiales para municipios u otros ámbitos territoriales que, por circunstancias especiales, precisen coyunturalmente de una acción integral<sup>251</sup>. De este modo, lo que caracteriza a estos planes es una actuación integral sobre un espacio territorial delimitado (ya sea un municipios, comarca, barrio o cualquier otro ámbito territorial).
- *Aprobación.* Los planes especiales, una vez aprobados en Consejo de Gobierno, son remitidos, a efectos informativos, a la Asamblea legislativa autonómica<sup>252</sup>. Con todo, se estima oportuno que estos planes localizados territorialmente no sean aprobados unilateralmente por la Administración autonómica, sino que se involucre a las Entidades

<sup>247</sup> Así, Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 50–.

<sup>248</sup> Así se pronuncian todas las leyes que contemplan estos instrumentos: por ejemplo, Ley 12/2007, Cataluña –art. 38–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 37–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 33–.

<sup>249</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 37–; Ley 5/2009, Aragón –art. 42–.

<sup>250</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 38–.

<sup>251</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 38–; Ley 5/2009, Aragón –art. 43–, la cual llama a estos planes territoriales.

<sup>252</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 38–.

Locales afectadas, de tal modo que con carácter previo a la aprobación del Consejo de Gobierno exista un acuerdo con los municipios o entidades locales afectadas<sup>253</sup>.

- *Vigencia*. Su período de vigencia será el que se considere más oportuno en función de las necesidades a satisfacer<sup>254</sup>.

#### *F) Reglas específicas de la planificación de la Administración local*

En general, las leyes autonómicas se limitan a contemplar la posibilidad de que las entidades locales puedan elaborar su propia planificación<sup>255</sup>. No obstante, estimamos posible ir más allá sin perjuicio de que las Entidades Locales con competencias en materia de servicios sociales puedan aprobar cuantos planes estimen convenientes para ordenar la implantación y gestión de servicios y prestaciones, al menos, los Ayuntamientos obligados a prestar servicios sociales por Ley (como mínimo, los de municipios de más de 20.000 habitantes, por exigencia de la Ley Básica de Régimen Local), deberían estar obligados a aprobar su correspondiente Plan estratégico municipal de servicios sociales. Con todo, en este ámbito, la Ley de Servicios Sociales deberá necesariamente limitarse a una ordenación más básica, si bien debe explicitarse la vinculación de la planificación local a los Planes estratégicos y sectoriales<sup>256</sup>.

## **VII. FINANCIACIÓN**

### **1. La ordenación de la financiación en la LSSA**

La actuación pública en un sistema público como el de servicios sociales está fuertemente condicionada por la limitación de recursos. Y aunque ciertamente nunca es fácil realizar una política incrementista de los presupuestos públicos, es obligado conjugar el principio de solidaridad y equidad en beneficio de las personas con más necesidades, máxime en momentos de crisis económica donde las situaciones de desamparo social lógicamente se acentúan. Así, el Defensor del Pueblo Andaluz ha venido urgiendo reiteradamente a las

---

<sup>253</sup> Sería un modelo similar al de los Programas de Recualificación de Destinos previstos en la ya derogada Ley 12/1999, de Turismo de Andalucía.

<sup>254</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 49–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 38–.

<sup>255</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 64–; Ley 13/2008, Galicia –art. 47–; Ley 5/2009, Aragón –art. 43–.

<sup>256</sup> Entre las determinaciones a ordenar en la Ley podrían indicarse las siguientes: aportación de una memoria económica, que contemple los costes del plan y su financiación; aprobación del Plan por el Pleno de la Corporación, previo informe del Consejo Municipal de Servicios Sociales u órgano que lo sustituya; publicación del Plan en el BOP y en el sitio web oficial del Ayuntamiento; duración cuatrienal y obligación de proceder a su revisión.

Administraciones públicas la necesidad de incrementar significativamente las dotaciones presupuestarias destinadas a los servicios sociales comunitarios y especializados, sin la cual la efectiva implantación de los recursos sociales de atención a los necesitados quedará lejana aún de nuestra realidad<sup>257</sup>.

La ordenación de la financiación del sistema de servicios sociales en la LSSA estaba contenida en el Título V, diferenciando entre financiación pública (Capítulo I) e iniciativa social (Capítulo II). La sistemática en sí misma es cuestionable, pues se incluye en la iniciativa social la colaboración financiera de las Administraciones a la iniciativa social (lo cual es financiación pública) y la participación de los usuarios en los gastos de los servicios, incluidos los servicios públicos (financiación privada).

En relación con la Administración autonómica, la LSSA –art. 27 dispuso: «La Junta de Andalucía consignará anualmente en sus Presupuestos los créditos necesarios para hacer frente a los gastos que se deriven del ejercicio de sus propias competencias, los que resulten de la contribución financiera a los programas y servicios gestionados por las Corporaciones locales, así como los que sean precisos para colaborar con la iniciativa social, de conformidad con las directrices marcadas por el Plan Regional de Servicios Sociales y en el marco de las previsiones de la presente Ley». En la época en que se promulgó la LSSA era sin duda un precepto adecuado. Ciertamente, en algunas Comunidades Autónomas (Navarra, Baleares o Castilla-León) se intentó dar un paso más, ordenando la afectación de un porcentaje mínimo de los Presupuestos a los servicios sociales –y que se sitúa en torno al 6%–<sup>258</sup>. Sin embargo, estos preceptos carecen de virtualidad jurídica, pues no vinculan al legislador encargado de aprobar la correspondiente Ley anual de Presupuestos. Y, de hecho, han desaparecido de las leyes más recientes. Sin embargo, en la actualidad, las leyes de servicios sociales contienen compromisos más precisos, en coherencia con el reconocimiento del derecho a las prestaciones de servicios sociales garantizadas en la Cartera de Servicios.

Respecto a la colaboración financiera con las entidades locales, la LSSA –art. 28–, dispuso:

«La Junta de Andalucía transferirá a las Corporaciones locales los medios necesarios para la gestión de aquellas competencias que le fueran delegadas o asignadas en materia de Servicios Sociales.

Las Corporaciones locales que establezcan en sus presupuestos consignaciones para la financiación de Servicios Sociales que sean contempladas en el Plan Regional de Servicios Sociales, exceptuándose las aportaciones que reciban de otras Administraciones públicas, tendrán preferencia para la celebración de convenios de cooperación y financiación por parte de la Administración autonómica.

<sup>257</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento 1989; Informe al Parlamento 1990*, p. 256; *Informe al Parlamento 1992*, p. 65; *Informe al Parlamento 1996*, p. 83; *Informe al Parlamento 1997*, p. 85, entre otros.

<sup>258</sup> Ley Foral de Navarra 14/1983, –art. 11–; Ley de la Comunidad de Madrid 11/1984, –Disposición Transitoria 2ª–; Ley de Baleares 9/1987, –art. 31–; Ley de Castilla-León 18/1998, –art. 48–.

De igual preferencia gozarán aquellos Ayuntamientos que, en la implantación de Servicios Sociales que conlleven la construcción de un edificio orientado, en todo o en parte, a satisfacer necesidades sociales de la población del municipio donde se establezca, colaboren como mínimo con la aportación del solar o de medios sustitutorios, salvo en aquellos casos en que, por la *Consejería de Salud y Servicios Sociales*, atendiendo a criterios de necesidad social o de disponibilidad de recursos, se le exonere de dicha obligación».

Se trata también de disposiciones correctas en el momento en que se promulgó la Ley. Sin embargo, hoy en día existe una clara tendencia a recoger lo que ya desde hace años es un hecho: la financiación *compartida* entre la Administración autonómica y las Entidades Locales de los servicios sociales comunitarios, básicos o generales. Asimismo, lo que la LSSA contempla como simples preferencias en la financiación, se configura en la mayoría de las leyes como deberes legales, derivados del principio de cooperación administrativa en esta materia.

En relación con la colaboración financiera de los poderes públicos con la iniciativa social, la LSSA –art. 29–, dispuso «que tendrá carácter *subsidiario*, se ajustará a fórmulas regladas y estará condicionada al cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Regional de Servicios Sociales, a las normas de calidad mínima de los servicios que se presten y al control e inspección de la aplicación de los fondos públicos recibidos»<sup>259</sup>. Así como la sujeción a los objetivos del el Plan Regional de Servicios Sociales era acertada, y la sujeción a las normas innecesaria pues va de suyo, en cambio la declaración del carácter *subsidiario* de la colaboración financiera ya en aquel momento era cuestionable, como de hecho ha demostrado la praxis política desarrollada desde la promulgación de la Ley.

Por último, respecto a la participación de los usuarios en los gastos de los servicios sociales, la LSSA –art. 30–, ya contempló que en «los casos y con los criterios que reglamentariamente se fijen, podrá establecerse la participación de los usuarios en la financiación de determinados servicios. En los servicios públicos y en los privados subvencionados, las aportaciones de los usuarios no podrán ser superiores al coste real del servicio o, en su caso, a la diferencia entre la subvención y dicho coste real. Ningún titular de derecho que carezca de recursos económicos quedará excluido de la prestación del servicio». La previsión de una contraprestación económica por parte de las personas usuarias de los servicios sociales fue sin duda un acierto, si bien se echan de menos determinaciones relativas a los criterios de determinación de la contraprestación y, en particular, al principio de capacidad económica. Además, la declaración según la cual ningún titular de derecho que carezca de recursos económicos quedará excluido de la prestación del servicio es correcta pero insuficiente: debe también garantizarse que la capacidad económica del demandante del servicio no condiciona ni la preferencia en el acceso ni la calidad de las prestaciones una vez se accede a la condición de usuario del servicio.

---

<sup>259</sup> La derogada Ley del País Vasco 5/1996, de Servicios Sociales, dispuso de forma similar que para la prestación de los servicios sociales, los poderes públicos contarán con la iniciativa privada, a efectos *subsidiarios* de la *iniciativa pública* –art. 3–.

Pero, sobre todo, en la LSSA de 1988, como en las demás leyes de su época, está ausente una serie de determinaciones que en la práctica se han demostrado necesarias, sobre todo relacionadas con la exigibilidad de las aportaciones a las personas usuarias y la situación nada infrecuente de las personas usuarias que carecen de ingresos suficientes para el pago de los precios públicos pero disponen de un patrimonio que pudiera afectarse a dichos gastos, laguna que ha tenido que ser subsanada por la legislación sectorial<sup>260</sup>.

## 2. La financiación en las modernas leyes autonómicas sobre servicios sociales

### A) Fuentes y principios de la financiación

La generalidad de las leyes autonómicas explicitan, de modo general, las fuentes de financiación del Sistema de Servicios Sociales<sup>261</sup>:

- a) Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.
- b) Los presupuestos de las entidades locales.
- c) Las aportaciones de los usuarios de los centros y servicios que, en su caso, pudieran establecerse.
- d) Las donaciones, herencias, legados y demás aportaciones voluntarias de personas físicas o jurídicas para fines de servicios sociales, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma<sup>262</sup>.
- e) Las aportaciones finalistas de los presupuestos generales del Estado<sup>263</sup>.

---

<sup>260</sup> Así, por ejemplo, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, abandona cualquier referencia a la subsidiariedad –art. 3.1–: «Las Administraciones Públicas ampararán la iniciativa privada sin ánimo de lucro, colaborando en el desarrollo de estas actividades mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico. Especial atención recibirán las instituciones, asociaciones y fundaciones sin fin de lucro, promovidas por las personas con discapacidad, sus familiares o sus representantes legales».

<sup>261</sup> Ley 1/2002, de Servicios Sociales de La Rioja –art. 43–; Ley 1/2003, de Servicios Sociales de Asturias –art. 46–; Ley 3/2003, de Servicios Sociales de la Región de Murcia –art. 36–; Ley 13/2008, Galicia –art. 52–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 54–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 47–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 66–.

<sup>262</sup> Así, Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 51–. De acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad andaluza, las adquisiciones a título lucrativo en favor de la Comunidad Autónoma, o de cualquiera de las Entidades públicas dependientes de ella, deberán ser previamente aceptadas por Decreto del Consejo de Gobierno. En ningún caso podrán aceptarse dichas adquisiciones si las cargas que graven el bien superan el valor intrínseco del mismo. Las herencias se entenderán siempre aceptadas a beneficio de inventario.

<sup>263</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 59–; Ley 5/2009, Aragón –art. 70–.

f) Cualquier otra aportación económica que, conforme al ordenamiento jurídico, se destine al sistema público de servicios sociales<sup>264</sup>. Así, por ejemplo, dentro de las aportaciones finalistas del Estado pueden incluirse las estatales, a través de distintos programas como el Plan Concertado o la financiación estatal al Sistema de Atención a la Dependencia u otras.

Por lo demás, generalizando una regla ya presente en algunas leyes sectoriales del propio ordenamiento andaluz<sup>265</sup>, es conveniente explicitar que los ingresos procedentes de multas y sanciones por incumplimiento de lo establecido en la presente Ley, así como los provenientes del reintegro, en su caso, de las prestaciones y ayudas públicas otorgadas se afectarán al cumplimiento de los fines de la presente Ley.

En cuanto a los principios de la financiación, siguiendo el criterio de alguna ley autonómica, es conveniente explicitar que la colaboración financiera de la Administración de la Junta de Andalucía con las Entidades Locales para la prestación de servicios sociales de su competencia se efectuará conforme a los principios de equidad y de equilibrio territorial, con objeto de garantizar que todos los ciudadanos de la Comunidad reciben un nivel básico de prestaciones sociales<sup>266</sup>.

Igualmente, las administraciones competentes en materia de servicios sociales tendrán en cuenta el principio de prioridad presupuestaria que, para los niños y niñas, se establece en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención del Menor<sup>267</sup>. Y, finalmente, la determinación de las aportaciones de los usuarios del Sistema público de servicios sociales se fundamentará en los principios de equidad, progresividad, redistribución y solidaridad.

### *B) Obligaciones generales de financiación de las Administraciones Públicas*

Aunque alguna ley refiere la obligación al “Parlamento”<sup>268</sup>, la generalidad de las leyes autonómicas, de modo más correcto, imponen al Gobierno o la Administración autonó-

---

<sup>264</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 51–; Ley 5/2009, Aragón –art. 70–.

<sup>265</sup> Art. 39.5 Ley de Andalucía 4/1997, sobre Drogodependencias; art. 49 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, y Disposición Adicional Novena de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención del Menor.

<sup>266</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 52–. Esta Ley precisa que la Comunidad colaborará con la financiación de los servicios sociales de atención primaria cuando se realicen a través de fórmulas de gestión directa.

<sup>267</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 60–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 67–.

<sup>268</sup> Ley 13/2008, Galicia –art. 53–.

mica<sup>269</sup> el deber de consignar anualmente en los presupuestos generales las cantidades necesarias para hacer frente al cumplimiento de los gastos derivados del ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de servicios sociales<sup>270</sup>, así como para contribuir al desarrollo y mejora de los servicios sociales de competencia de las Entidades Locales<sup>271</sup>. En alguna ley se añade, además, que las Administraciones públicas deben garantizar un nivel de financiación proporcional a la demanda de servicios y a las necesidades existentes, así como a la prevención de necesidades futuras, asegurando con ello el cumplimiento de las competencias que tengan asignadas<sup>272</sup>.

Ahora bien, con la finalidad de garantizar la financiación de las prestaciones que sean reconocidas como derecho subjetivo de la ciudadanía, se viene estableciendo que los créditos que consigne la Comunidad Autónoma en sus presupuestos tienen la consideración de ampliables, de acuerdo con lo previsto en la respectiva legislación de hacienda pública<sup>273</sup>.

También se impone a las Entidades Locales el deber de consignar en sus presupuestos las cantidades necesarias para la creación, mantenimiento, gestión y desarrollo de los servicios sociales de su competencia, con arreglo a la presente Ley<sup>274</sup>. Algunas leyes autonómicas de primera generación fijaron un porcentaje mínimo del presupuesto para la financiación de los servicios sociales municipales (4% en Navarra, 5% en Canarias y Cataluña, 6% en Castilla-La Mancha, Baleares y Madrid...).

En realidad, se trata de una técnica muy antigua, pues ya fue empleada en el ámbito sanitario por la Ley de Bases para la Sanidad Nacional de 1944. Su principal funcionalidad residiría en que permite impugnar los presupuestos locales que infrinjan ese deber legal, puesto que el T.R. Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>275</sup> atribuye a los vecinos legitimación para la interposición de un recurso contra los presupuestos que omitan el crédito necesario para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a la Entidad Local en virtud de precepto legal. No obstante, este tipo de obligaciones son excesivamente genéricas, pues precisan de un desarrollo presupuestario que determinase qué conceptos económicos y

---

<sup>269</sup> Ley 5/2009, Aragón –art. 71–.

<sup>270</sup> Ley 1/2002, La Rioja –art. 44–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 55–.

<sup>271</sup> Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, de Servicios Sociales –art. 55–.

<sup>272</sup> Ley 5/2009, Aragón –art. 75–.

<sup>273</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 47–; Ley 5/2009, Aragón –art. 71–. Por su parte, la Ley Foral 15/2006, –art. 48– y la Ley 4/2009, Illes Balears –art. 68–, extienden esta condición a los créditos presupuestarios de las entidades locales.

<sup>274</sup> Ley 1/2002, La Rioja –art. 45–; Ley 13/2008, Galicia –art. 54–; Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 53–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 60–. La Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 38–, limita esta obligación a los municipios de más de 20.000 habitantes.

<sup>275</sup> Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido.

funcionales son aptos para calcular su cumplimiento. Y tal vez por ello la tendencia es que su supresión de las modernas leyes de servicios, salvo alguna excepción<sup>276</sup>. Por ello puede ser más operativo reconducir el nivel de compromiso financiero de las entidades locales al ámbito de los criterios de colaboración financiera.

### *C) Financiación de infraestructuras o equipamientos de servicios sociales*

Si bien alguna ley autonómica declara, de un modo estricto, que únicamente se podrán financiar, con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, aquellas infraestructuras y equipamientos de servicios sociales, tanto públicos como privados, que estén previstos en la planificación autonómica de servicios sociales<sup>277</sup>, la mayoría de las leyes autonómicas se inclinan por un mandato más flexible, el sentido de que la Administración autonómica debe promover y, si procede, contribuir a la financiación de los equipamientos e instalaciones públicas necesarios para la prestación de servicios sociales, de acuerdo con el Plan Estratégico aprobado<sup>278</sup>, añadiendo, en su caso, el carácter prioritario de las infraestructuras públicas previstas en el Plan Estratégico<sup>279</sup>.

Asimismo, en algunas leyes autonómicas ha importado el llamado 1% cultural<sup>280</sup>, de tal modo que se establece que en el presupuesto de cada obra pública financiada total o parcialmente por la Administración de la Comunidad Autónoma y sus agencias y organismos, cuyo presupuesto de ejecución material supere los seiscientos mil euros, se incluirá una partida equivalente, al menos, del 0,5 por ciento de la aportación de la Administración regional, destinada a financiar inversiones en materia de servicios sociales<sup>281</sup>.

De otro lado, en relación con la colaboración de los Ayuntamientos, algunas leyes disponen, con independencia del tamaño de su población, los municipios colaborarán en el desarrollo del sistema de servicios sociales aportando, según las distintas modalidades establecidas en Derecho, solares, edificios, pisos y dependencias similares para la construcción e instalación de centros y servicios en los que se dispensen prestaciones de servi-

---

<sup>276</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 38–: un 4% en caso de entidades locales asociadas, y un 6% en caso de entidades locales que actúen individualmente.

<sup>277</sup> Ley Foral 15/2006, –art. 49–. Por su parte, la Ley 4/2009, Illes Balears –art. 69–, dispone que limita esta restricción a las infraestructuras privadas de servicios sociales.

<sup>278</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 61–; Ley 5/2009, Aragón –art. 72–.

<sup>279</sup> Ley 4/2009, Illes Balears –art. 69–.

<sup>280</sup> Como es sabido, la Ley de Patrimonio Histórico Español (a la que sigue la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía) establece que en toda obra pública financiada total o parcialmente por la Administración del Estado (o de la Junta de Andalucía), cuyo presupuesto exceda de un millón de euros, se incluirá una partida equivalente al menos al 1 por ciento de la aportación pública destinada a obras de conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico.

<sup>281</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 37–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 47–.

cios de atención social especializada, sean éstas de titularidad municipal o autonómica<sup>282</sup>. Otras normas, de modo más sencillo, establecen que los municipios deben facilitar el suelo con las infraestructuras de urbanización necesarias para los nuevos equipamientos e instalaciones de servicios sociales de carácter público<sup>283</sup>.

#### *D) Financiación de los Servicios Sociales Comunitarios*

En la generalidad de las Comunidades Autónomas por vía de facto se ha impuesto una financiación compartida de los servicios sociales comunitarios. En Andalucía el Decreto 203/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de financiación de los servicios sociales comunitarios, el cual integra tanto los créditos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma como los provenientes del Estado, distribuye los fondos entre las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes conforme a determinados criterios (población principalmente, dispersión, grandes urbes...). Esta realidad se ha recogido en las leyes autonómicas, si bien se observan criterios diversos. Así, en algún caso, la Ley se limita a una declaración genérica de financiación de los servicios sociales comunitarios a cargo de las entidades locales y de la Administración autonómica, remitiendo su concreción a actos ulteriores, como el Plan Estratégico de Servicios Sociales<sup>284</sup>. En cambio, en otras Comunidades Autónomas la Ley determina un compromiso financiero mínimo de la Comunidad Autónoma, con un porcentaje que oscila de un 50%<sup>285</sup> a un 66%<sup>286</sup>, si bien existen diferencias también en orden al cálculo del coste de los servicios a cofinanciar por la Comunidad Autónoma.

<sup>282</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 53–.

<sup>283</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 61–; Ley 5/2009, Aragón –art. 72–.

<sup>284</sup> Ley 4/2009, Illes Balears –art. 70–. Por su parte, la Ley 2/2007, Cantabria –art. 48–, dispone que la financiación a cargo de la Administración autonómica se establecerá de acuerdo con la planificación establecida en el Plan Estratégico de Servicios Sociales garantizando, en todo caso, la financiación de las prestaciones garantizadas de la Cartera de Servicios Sociales que corresponda desarrollar a través de los Servicios Sociales Comunitarios.

<sup>285</sup> Según la Ley Foral –art. 50– y la Ley 4/2009, Illes Balears –art. 70–, la aportación de la Administración de la Junta de Andalucía se establecerá en convenios plurianuales con las entidades locales y en ningún caso podrá ser inferior al 50 por 100 del coste de referencia de los programas establecidos en esta Ley. La forma de determinar el coste de los programas y el establecimiento de criterios distintos para las zonas de especial actuación se establecerá reglamentariamente. Por su parte, la Ley 5/2009, Aragón –art. 73–, declara que la Administración de la Comunidad Autónoma realizará una aportación para el sostenimiento de los servicios sociales básicos que cubrirá, al menos en un 50%, el coste de los equipos profesionales establecidos reglamentariamente por la Comunidad Autónoma para los Centros de Servicios Sociales, así como, en el porcentaje que se establezca, los restantes programas, proyectos y servicios que se definan en la planificación aprobada y en el Catálogo de Servicios Sociales.

<sup>286</sup> Según la Ley 12/2007, Cataluña –art. 61–, la aportación de la Administración autonómica a los servicios sociales básicos debe fijarse en sus presupuestos, de acuerdo con lo que establezcan el Plan estratégico de servicios sociales y la Cartera de servicios sociales, y debe pagarse mediante un convenio cuatrienal con la corporación local titular del área básica de servicios sociales. Esta aportación no puede ser inferior, en ningún caso, al 66% del coste de los equipos de servicios sociales básicos, de los programas y proyectos, y de los servicios de

En todo caso, debe recordarse que las prestaciones garantizadas por la legislación estatal sobre dependencia que se incluyan dentro de los programas de los servicios sociales comunitarios, se financiarán íntegramente por la Administración autonómica<sup>287</sup>.

#### *E) Financiación de los Servicios Sociales especializados*

A diferencia de la financiación compartida de los servicios sociales comunitarios, en relación con los especializados, el criterio generalizado es que la financiación de los servicios sociales especializados corresponderá a la Administración que, en cada caso, sea titular de los servicios<sup>288</sup>. No obstante lo anterior, en relación con los servicios sociales especializados locales, en algún caso se contempla que el Plan Estratégico de Servicios Sociales establecerá las condiciones de concertación económica plurianual entre la Administración autonómica y las entidades locales para el desarrollo de los servicios sociales especializados gestionados por éstas<sup>289</sup>.

#### *F) Apoyo público a la iniciativa social*

En general, las previsiones de fomento económico de la iniciativa social son de carácter genérico, en el sentido de que la Administración autonómica contribuirá, dentro de sus previsiones presupuestarias y de acuerdo con la previsiones de los instrumentos de planificación, al desarrollo, mejora y sostenimiento de las actividades realizadas por entidades prestadoras de servicios sociales<sup>290</sup>, debiendo garantizarse, en todo caso, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de autorización de centros, programas y servicios sociales<sup>291</sup>. A tal efecto, la consejería competente en materia de servicios sociales, y de conformidad con lo dispuesto en la legislación de hacienda pública de la Comunidad Autó-

---

ayuda a domicilio y de teleasistencia que el Plan y la Cartera establecen para el ámbito territorial de cada área básica de servicios sociales. La Ley añade que si la financiación de la infraestructura, de los locales, del material, del mantenimiento del sistema de información, del apoyo administrativo y de las prestaciones económicas de urgencia social corre a cuenta del ente local gestor del área básica de servicios sociales. Si al final del ejercicio anual la ratio de personal de los equipos o el volumen de la actividad de los diferentes servicios, programas y proyectos no alcanza el mínimo establecido por el convenio, el importe correspondiente debe deducirse del siguiente pago de la Generalidad y deben adoptarse las medidas necesarias para la prestación del servicio público. El ente local titular del área básica de servicios sociales puede decidir el sistema de provisión de servicios, para la ayuda a domicilio y la teleasistencia, de acuerdo con las formas de prestación que se establezcan por reglamento.

<sup>287</sup> Ley Foral 15/2006, –art. 50–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 70–.

<sup>288</sup> Ley Foral 15/2006, –art. 52–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 49–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 62–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 72–; Ley 5/2009, Aragón –art. 74–.

<sup>289</sup> Ley de la Comunidad Valenciana 5/1997, de Servicios Sociales –art. 58–.

<sup>290</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 40–; Ley 13/2008, Galicia –art. 53–.

<sup>291</sup> Ley 13/2008, Galicia –art. 55–.

noma, podrá adjudicar subvenciones, y suscribir conciertos y convenios de cooperación o colaboración con las entidades prestadoras de servicios sociales a fin de que desarrollen sus actuaciones en materia de servicios sociales<sup>292</sup>. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, al tratar el fomento de la iniciativa social.

### G) Aportaciones de las personas usuarias a la financiación de los servicios sociales

Sin perjuicio de la correspondiente remisión reglamentaria para regular las aportaciones de los usuarios destinadas a financiar los servicios sociales recibidos<sup>293</sup>, las modernas leyes de servicios sociales establecen criterios para la determinación de dichas aportaciones, tanto a efectos de establecer su posible obligatoriedad, como de fijar su cuantía:

- La naturaleza del servicio<sup>294</sup>.
- El coste del servicio<sup>295</sup>, que en algún caso se precisa que ha de ser el coste efectivo<sup>296</sup> y en otros el coste de referencia<sup>297</sup>.
- La capacidad económica de la persona usuaria, especialmente, su nivel de renta (criterio de progresividad)<sup>298</sup>.
- El grupo o sector de población a quien se dirija la prestación del servicio<sup>299</sup>.
- Igualmente, podrá tenerse en cuenta el grado de utilización del servicio por los usuarios<sup>300</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el principio de solidaridad, algunas leyes explicitan que en ningún caso se podrá privar a una persona ni excluirla de la prestación de servicios sociales

<sup>292</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 40–.

<sup>293</sup> Ley 1/2002, La Rioja –art. 47– (derogada); Ley 1/2003, Asturias –art. 48–. Otras leyes, como Ley Foral 15/2006, –art. 53–, o Ley 4/2009, Illes Balears –art. 74–, remiten la fijación del copago a las carteras de servicios sociales, debiendo la Administración titular de cada uno de los servicios fijar las cuantías concretas del copago, dentro del respeto a los criterios establecidos en la cartera.

<sup>294</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 54–; Ley Foral 15/2006, Navarra –art. 53–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 67–; Ley 13/2008, Galicia –art. 56–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 74–; Ley 5/2009, Aragón –art. 76–.

<sup>295</sup> Ley 1/2003, Asturias –art. 48–; Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 54–; Ley Foral 15/2006, –art. 53–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 74–.

<sup>296</sup> Ley 1/2002, La Rioja –art. 47–.

<sup>297</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 67–; Ley 13/2008, Galicia –art. 56–; Ley 5/2009, Aragón –art. 76–.

<sup>298</sup> Prácticamente todas las leyes: Ley 1/2003, Asturias –art. 48–; Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 39–; Ley 13/2008, Galicia –art. 56–.

<sup>299</sup> Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 54–; Ley Foral 15/2006, Navarra –art. 53–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 67–; Ley 13/2008, Galicia –art. 56–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 74–.

<sup>300</sup> Ley 1/2002, de Servicios Sociales de La Rioja –art. 47– (derogada); Ley 1/2003, Asturias –art. 48–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 57–.

financiados total o parcialmente con fondos públicos por el hecho de no disponer de recursos económicos o resultar éstos insuficientes<sup>301</sup>. Como tampoco en ningún caso la calidad de los servicios, o la prioridad o urgencia en su prestación podrá fijarse en función de la contribución de las personas usuarias en el coste del mismo<sup>302</sup>, ni podrá depender o quedar condicionada a la realización de aportaciones económicas de las personas usuarias<sup>303</sup>.

Especial consideración merece, como es lógico, la determinación de la capacidad económica del usuario. En primer lugar, es necesario determinar la unidad de convivencia. Así, en algunos casos se declara que la *unidad convivencial* sólo se tendrá en cuenta a efectos de cómputo de recursos económicos en los casos en los que los miembros de dicha unidad dependan económicamente de la persona beneficiaria directa del servicio, y en los casos en los que la beneficiaria directa del servicio sea una persona menor de edad<sup>304</sup>. Se trata, por tanto, de tener en cuenta a las personas que la usuaria o usuario tenga a su cargo<sup>305</sup>. A este respecto, debe señalarse que la Ley andaluza 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho –art. 15–, declara que las *parejas de hecho* serán consideradas como unidades de convivencia familiar respecto a la normativa andaluza de Derecho Público que la Administración de la Junta de Andalucía pueda establecer a favor de la familia o de alguno de sus integrantes. Todo ello sin perjuicio de que en determinados supuestos deba ponderarse la situación familiar, social y económica de las personas obligadas legalmente a prestar asistencia al usuario<sup>306</sup>.

Asimismo, alguna ley explicita, con acierto, el deber de las personas usuarias de servicios y las perceptoras de las prestaciones o, en su caso, quienes ostenten su representación legal, de poner en conocimiento del órgano gestor, en el plazo de treinta días desde que se produzca, cualquier variación en la renta, patrimonio o número de personas de la unidad familiar y cuantas circunstancias puedan tener incidencia en el establecimiento de la aportación individual<sup>307</sup>. Por lo demás, alguna ley excluye de la determinación del nivel de

---

<sup>301</sup> Ley 13/2008, Galicia –art. 56–. De modo similar, Ley 1/2002, La Rioja –art. 47– (derogada); Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 39–.

<sup>302</sup> Ley 1/2002, La Rioja –art. 47– (derogada); Ley 1/2003, Asturias –art. 48–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 67–; Ley 5/2009, Aragón –art. 76–.

<sup>303</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 39–; Ley 11/2003, Comunidad de Madrid –art. 54–; Ley 13/2008, Galicia –art. 56–.

<sup>304</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 57–.

<sup>305</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 67–; Ley 13/2008, Galicia –art. 56–; Ley 5/2009, Aragón –art. 76–.

<sup>306</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 39–. En tal sentido, puede señalarse que la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, establece que serán computadas tanto las rentas y bienes de la persona mayor como los de aquéllos obligados a prestarles alimentos –art. 22.1–.

<sup>307</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 51–.

recursos económicos de la persona usuaria, la valoración la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual, salvo en el caso de una vivienda de valor excepcional<sup>308</sup>.

De otro lado, algunas leyes establecen determinaciones específicas acerca de la gratuidad de determinados servicios sociales comunitarios: los Servicios de Información, Valoración y Asesoramiento, de Inserción Social, de Promoción y Cooperación Social, así como los servicios de reconocimiento, declaración de grado de minusvalía o dependencia<sup>309</sup>. El criterio es lógico, pues sólo así se garantiza el acceso universal a los servicios sociales básicos. En cambio, de esta gratuidad se excluye a los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia<sup>310</sup>.

Finalmente, aun cuando algunas leyes autonómicas hablan de forma indistinta de tasas y precios públicos, en el caso de la contraprestación a abonar por las personas usuarias del sistema público de servicios sociales, entendemos que el concepto que procede es el de precio público, de acuerdo con la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma: prestación de servicios públicos que sean susceptibles de ser prestados concurrentemente por el sector privado –art. 5–. El único supuesto que podría entrar en la noción de tasa sería por los servicios derivados de los procesos de acogimiento y adopción (pues constituyen ejercicio de funciones públicas), y hasta ahora inexistentes. Por lo demás, las leyes establecen algunas determinaciones adicionales, como la garantía a los usuarios de una cantidad de dinero suficiente para su libre disposición<sup>311</sup>, o la fijación de límites al precio público de un servicio en concepto de reserva de plaza ocupada (generalmente no podrá ser superior al cincuenta por ciento del precio público de la plaza)<sup>312</sup>.

#### *H) Exigibilidad de las aportaciones a las personas usuarias*

Evidentemente, dado el carácter de precio público de la contraprestación económica, la deuda tendrá carácter de ingreso de derecho público y podrá exigirse por los procedimientos establecidos con carácter general en las normas tributarias y de recaudación, incluida la vía de apremio<sup>313</sup>. Ahora bien, lo singular en este tema es que, en el caso de los servicios residenciales, es común que las leyes autonómicas dispongan que cuando las personas usuarias del servicio carezcan de ingresos suficientes para el pago de los precios públicos pero dis-

<sup>308</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 57–.

<sup>309</sup> Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 39–.

<sup>310</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 65–; Ley 5/2009, Aragón –art. 75–.

<sup>311</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 51–; Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 39–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 57–. Así, la Ley Foral de Navarra 17/2000, establece que la aportación económica en ningún caso podrá alcanzar el 100 por 1.000 de la renta del usuario –art. 7–.

<sup>312</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 50–.

<sup>313</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 53–; Ley 5/2009, Aragón –art. 77–.

pongan de un patrimonio que pudiera afectarse a dichos gastos, podrán acordarse entre la Administración pública competente y la persona usuaria procedimientos de reconocimiento de deuda que, en todo caso, garanticen la integridad, el buen uso y la correcta valoración de su patrimonio<sup>314</sup>. Debe recordarse que ya la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, dispuso que la Administración regulará el reconocimiento de deuda contraída por las personas mayores sin renta pero con patrimonio –art. 22.3–<sup>315</sup>. No obstante, tal como explicita alguna ley, la imposibilidad demostrada de constituir garantías no debe ser motivo, en ningún caso, de denegación de la prestación del servicio<sup>316</sup>.

Por último, en el caso de que sea preciso recurrir a la ejecución patrimonial de los bienes de la persona obligada al pago para el cobro de la deuda, algunas leyes con buen sentido establecen límites en relación con la ejecución de la vivienda, en el sentido de que la ejecución quedará en suspenso cuando la misma sea necesaria para el uso propio por baja en el servicio o cuando constituya domicilio habitual y único de otros miembros de su unidad de convivencia<sup>317</sup>.

#### *l) Participación económica de las entidades privadas*

Debido a la escasez de los recursos públicos, las leyes autonómicas tratan de incentivar la participación voluntaria de los particulares en la financiación de servicios sociales, mediante actuaciones que posibiliten el patrocinio y el ejercicio de la responsabilidad social corporativa de las entidades privadas para el desarrollo de los servicios sociales<sup>318</sup>, procurando, además, que tales actuaciones tomen como referencia las líneas contempladas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma.

---

<sup>314</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 57–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 53–.

<sup>315</sup> La figura del reconocimiento de deuda se encuentra en las leyes del sector de atención a las personas mayores: Ley de Galicia 4/1993, de Servicios Sociales –art. 79– (derogada); Ley de Asturias 7/1991, –art. 14.2–; Ley de Extremadura 2/1994, –art. 23.1–; Ley de Canarias 3/1996, –art. 24–; Ley de Castilla-La Mancha 5/1995, de Solidaridad –art. 31.2–. Se ha denunciado la situación en que se encuentran muchos ancianos, con los que los propios familiares rompen sus vínculos y rechazan asumir cualquier tipo de responsabilidad sobre ellos, descargando sus obligaciones personales y patrimoniales en la Administración. Así, se da la circunstancia de que los Servicios Sociales se ven obligados a ingresar en sus Centros a ancianos que se encuentran desasistidos por parte de unos familiares que disfrutan de una saneada economía, sin que ni siquiera puedan repetir frente a éstos los gastos que ello ocasiona, dado el carácter personalísimo del derecho de alimentos –art. 142 y ss. del Código civil–, que no es transmisible, y que únicamente puede ser ejercitado con el consentimiento del anciano. Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento 1996*, p. 802.

<sup>316</sup> Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad.

<sup>317</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 53–; Ley 12/2008, País Vasco –art. 57–. De modo similar, Ley Foral de Navarra 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad –art. 17–.

<sup>318</sup> Ley 12/2008, País Vasco –art. 58–; Ley 13/2008, Galicia –art. 57–.

En el ordenamiento andaluz, el Decreto 96/2000, de 6 de marzo, por el que se regula la aportación privada en la financiación de los servicios sociales, dispuso que la participación privada podrá instrumentarse mediante convenios, en los que se determinará el tipo y cuantía de la aportación, así como los programas o actuación a financiar y su período de vigencia<sup>319</sup>. Para incentivar esta contribución, las personas físicas o entidades privadas obtendrán de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía las certificaciones acreditativas de las aportaciones realizadas, a fin de obtener los beneficios fiscales y demás ventajas previstas en la legislación aplicable. Asimismo, la Consejería competente podrá conceder la mención de “Persona o entidad solidaria”.

Por lo demás, las previsiones específicas relativas a la obra social de las Cajas de Ahorro, como es evidente, están en decadencia<sup>320</sup>.

#### *J) Precios de los servicios sociales no integrados en el sistema público*

Por lo general, las leyes autonómicas olvidan la situación de los personas usuarias de servicios públicos no integrados en el sistema. Aun cuando estos servicios no sean objeto de bonificación ni subvención pública son necesarias algunas determinaciones. Evidentemente, los precios por los servicios sociales que presten entidades privadas no integradas en el sistema público de servicios sociales serán libres. No obstante, siguen siendo relevantes las reglas de protección de estos usuarios, como de cualquier otro consumidor o usuario final. Así, cabe recordar que la 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, establece que las personas titulares de estos servicios habrán de comunicar previamente a la Consejería competente los precios que perciban por la prestación de los sus servicios, así como habrán de cumplir las reglas sobre publicidad y transparencia de precios establecidas en las normas desarrollo de la misma.

Así, en el ámbito de las personas mayores, algunas leyes autonómicas disponen que, aun cuando podrán fijar los precios libremente, deben ser puestos en conocimiento de los usuarios de los establecimientos, y de la Administración, con objeto de que se pueda trans-

<sup>319</sup> La Ley 12/2007, Cataluña –art. 61–, especifica que los convenios indicados podrán articular los mecanismos financieros adecuados para compensar las inversiones en equipamientos e instalaciones de servicios sociales efectuadas con la colaboración de entidades de iniciativa privada u otras organizaciones privadas cuando dichos equipamientos e instalaciones se integren en el patrimonio público.

<sup>320</sup> La ya derogada Ley 1/2002, de Servicios Sociales, de La Rioja –art. 44–, dispuso que el Consejo de Gobierno, en ejercicio de sus atribuciones con respecto a las Cajas de Ahorro, promoverá que los créditos de su obra social destinados a Servicios Sociales se adecuen a la planificación estratégica en este ámbito. Debe recordarse que, de acuerdo con el art. 88 de la Ley 15/1999, de Cajas de Ahorro de Andalucía, la obra social de las Cajas de Ahorro tendrá por finalidad el fomento del empleo, el apoyo a la economía social y el fomento de la actividad emprendedora, así como la financiación de obras y actuaciones en los campos de los *servicios sociales*, la sanidad, la investigación, la protección y mejora del medio ambiente, la enseñanza, el patrimonio cultural e histórico y demás actuaciones en el campo de la cultura, y cualesquiera otras de naturaleza análoga que favorezcan el desarrollo socioeconómico de Andalucía.

mitir a toda la red de servicios sociales de la Comunidad Autónoma<sup>321</sup>. Además, alguna ley sectorial añade que la Administración procurará disponer semestralmente la publicación de los precios en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma<sup>322</sup>.

## VIII. PARTICIPACIÓN

### 1. Los Consejos de Servicios Sociales en la LSSA

Además de declarar el principio de participación, entendido como «la intervención de los ciudadanos y usuarios, a través de los cauces adecuados, en la promoción y control de los Servicios Sociales» –art. 2.4–, la LSSA dedicó el Capítulo II del Título IV a la Participación, si bien los «cauces adecuados» antes referidos se reducen a cauces orgánicos: los Consejos de Servicios Sociales, y esta ordenación fue desarrollada por el Decreto 117/1997, de 15 de abril, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Andaluz y de los Consejos Provinciales de Servicios Sociales<sup>323</sup>.

En concreto, la Ley creó el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, «como órgano de participación, de naturaleza consultiva y asesora, en el ámbito de la Comunidad Autónoma –art. 23.1–». Según la LSSA –art. 24.1–, son funciones del Consejo Andaluz de Servicios Sociales: informar con carácter previo los proyectos normativos de desarrollo de la Ley, de la Presupuestos y del Plan Regional de Servicios Sociales; conocer y evaluar los resultados de la gestión de los servicios sociales por los organismos públicos competentes; emitir dictámenes que les sean solicitados por las entidades competentes en la materia; y formular propuestas e iniciativas a los órganos competentes. Es decir, se trata de las funciones típicas de los órganos consultivos de la Administración, sin ningún poder decisorio.

En cuanto a su composición, la propia LSSA –art. 23.1–, dispuso que en el Consejo Andaluz estarán representados, según reglamentariamente se determine: la Administración autonómica, las Corporaciones Locales, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, las organizaciones de usuarios, las instituciones privadas sin ánimo de lucro que presten servicios sociales y los colectivos de profesionales de trabajo social. Por su parte, de un total de 40 miembros, el Decreto 117/1997, reservó 16 a la propia Administración autonómica y otros 8 a representantes de otras Administraciones (Loca-

---

<sup>321</sup> Ley de Asturias 7/1991, de Asistencia y Protección al Anciano –art. 11–, establece que la información sobre precios debe realizarse anualmente durante el mes de enero, y cualquier modificación de los precios que pretenda introducirse a lo largo del año deberá ser, asimismo, notificada, al menos con un mes de antelación a su implantación, a los usuarios y a la Administración. En los mismos términos, Ley de Extremadura 2/1994, –art. 23.3–.

<sup>322</sup> Ley de Asturias 7/1991, de Asistencia y Protección al Anciano –art. 12–.

<sup>323</sup> La Ley tuvo en esta parte un primer desarrollo en el Decreto 103/1989, de 16 de mayo, por el que se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

les y Universidad), de modo que sólo 16 vocales (es decir el 40%) eran representantes de organizaciones sociales, y de éstos sólo 7 vocales representantes de organizaciones específicas del sector de la acción social<sup>324</sup>. Parece evidente que esta cuestionable composición impide que el Consejo pueda cumplir la función de participación social que legalmente tiene asignada, y explica la proliferación en el ámbito de los servicios sociales de órganos de participación de carácter sectorial<sup>325</sup>. De hecho, este órgano puede estimarse inexistente desde hace bastantes años. Así, en la aplicación informática «Clara» de la Consejería competente en materia de Administración pública se enumeran múltiples órganos colegiados dependientes de la Consejería, pero no se menciona el Consejo Andaluz de Servicios Sociales<sup>326</sup>.

De otro lado, la LSSA –art. 23.2– dispuso que se crearan, a nivel provincial y municipal, Consejos de Servicios Sociales, cuya composición será similar, en sus respectivos ámbitos territoriales, a la establecida en el número anterior. Y estos Consejos que se constituyan asumirán funciones similares referidas a su ámbito territorial de competencias y deberán contribuir a suscitar la participación de la población en la definición de las necesidades sociales, así como a elevar propuestas al Consejo Andaluz de Servicios Sociales –art. 24.2–. Y por si existiera alguna duda, seguidamente la Ley –art. 24.3–, denomina expresamente estos Consejos como «Consejos Provinciales y Municipales».

---

<sup>324</sup> Los 16 representantes se distribuyen como sigue: g) Cuatro vocales en representación de las Organizaciones Sindicales que tengan en Andalucía la consideración de más representativas, designados por las mismas. h) Cuatro vocales en representación de las Organizaciones Empresariales que tengan en Andalucía la consideración de más representativas, designados por las mismas. i) Cuatro vocales en representación de las organizaciones de consumidores y usuarios, designados por Federaciones Regionales de Asociaciones de los sectores de Servicios Sociales Especializados. j) Tres vocales en representación de las Organizaciones No Gubernamentales que desarrollen sus actividades en el área de Servicios Sociales, designados por las mismas. k) Un vocal en representación de los Colegios Profesionales de Trabajadores Sociales de Andalucía, designado por éstos. Lo cierto es que la composición del Consejo Andaluz prevista en el Decreto 103/1989, era similar.

<sup>325</sup> Comisiones de Valoración del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad; Comisión de Seguimiento del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad; Comisión Andaluza de Valoración de Discapacidades y Minusvalías; Comisión Técnica para la Elaboración del Plan Integral para las Personas con Discapacidad; Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad; Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad; Consejo Andaluz de Mayores; Consejos Provinciales de Mayores; Consejos Locales de Mayores; Consejo Andaluz de Asuntos de Menores; Consejo Regional de la Infancia; Consejos Provinciales de la Infancia; Observatorio de la Infancia; Consejo Asesor sobre Drogodependencias; Comisiones Provinciales de Drogodependencias; Observatorio Andaluz sobre Drogas y Adicciones; Comisión Reguladora de los Tratamientos de Deshabituación con Metadona; Comisión de Acreditación, Evaluación y Control de Centros o Servicios; Comisión Provincial de Medidas de Protección; Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres; Comisión Técnica de Accesibilidad en las Infraestructuras, el Urbanismo, la Edificación y el Transporte en Andalucía; Comité Director para el Impulso y de Coordinación de la Elaboración del III Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones; Comisión Técnica para la Elaboración del Plan Integral de Atención a Menores de 3 Años en Situación de Dependencia en Andalucía 2009-2012.

<sup>326</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/clara/gaal\\_istadoFunciones.html?ciwa=1-4B-12&idOrg=1-4F-58](http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/clara/gaal_istadoFunciones.html?ciwa=1-4B-12&idOrg=1-4F-58)

De esta ordenación surge la duda de si los Consejos Provinciales a los que se refiere la Ley son órganos periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía o, por el contrario, órganos de las Diputaciones Provinciales, como parecería por su regulación conjunta con los Consejos Municipales. Pues bien, tanto el Decreto 103/1989, como el Decreto 117/1997, optaron por configurar estos Consejos Provinciales como órganos periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>327</sup>. De este modo, se quedaron si ordenar los Consejos de Servicios Sociales de las propias Diputaciones Provinciales.

En cuanto a los Consejos Municipales, de la Ley parece desprenderse («se crearán») su carácter preceptivo. De este modo, y a diferencia de los consejos sectoriales previstos en la legislación de régimen local como órganos complementarios, de creación potestativa por las Corporaciones Locales, estos Consejos Municipales de Servicios Sociales sería de creación obligatoria. Y así lo entendió el Decreto 103/1989, el cual dispuso que los Consejos Municipales de Servicios Sociales, órganos de participación, consulta y asesoramiento de ámbito local, «se constituirán en todos los Municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía de más de 20.000 habitantes. En los Municipios de menor número de habitantes del indicado anteriormente, su constitución será de carácter facultativo de los mismos» –art. 16–. Y, además de ordenar su creación, el Decreto 103/1989, predeterminó su composición<sup>328</sup>.

Sin embargo, el posterior Decreto 117/1997, optó por omitir de su articulado toda referencia a los Consejos Municipales, limitándose a declarar que su composición habrá de asegurar, en todo caso, la participación de los sectores sociales que establece la Ley (Disposición Adicional Primera). Tal vez se trate de un criterio más respetuoso con la autonomía local, pero innegablemente dejó en el aire la creación y, en su caso, configuración de estos órganos participativos.

---

<sup>327</sup> Como se desprende al atribuir la presidencia del Consejo al Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía y por su composición mayoritaria de Delegados Provinciales.

<sup>328</sup> El Pleno de los Consejos Municipales de Servicios Sociales, estarán compuestos por: El Alcalde, que será su Presidente. El Concejale Delegado del Área de Servicios Sociales, que será su Vicepresidente. Los representantes municipales designados por la Corporación Municipal correspondiente. Los representantes locales de las Organizaciones de Usuarios, Instituciones Privadas sin ánimo de lucro que presten Servicios Sociales y de Colectivos de Profesionales de Trabajo Social, que exista en el Municipio –art. 17–. La determinación del número de vocales que representarán a los distintos grupos, así como de los criterios para su designación corresponderá al Pleno del Ayuntamiento, que deberá tener en cuenta a este respecto: a) El número de habitantes del Municipio. b) El nivel de implantación en el Municipio de las Organizaciones, Instituciones y Colectivos que han de ser representados. c) La observancia de una proporcionalidad próxima a la establecida en los artículos del presente Decreto que regulan la composición de los otros Consejos de Servicios Sociales. d) La designación de los representantes deberá realizarse por las propias Organizaciones, Instituciones y colectivos representados, de acuerdo con sus normas internas de funcionamiento –art. 20.

## 2. La participación en el funcionamiento de los centros de servicios sociales

Al margen de los Consejos de Servicios Sociales antes referidos, la LSSA –art. 13–, dispuso que todos los Centros (del Sistema Público de Servicios Sociales) dedicados a la prestación de servicios sociales deberán ajustarse a las condiciones que reglamentariamente se establezcan, «así como a un funcionamiento que permita la participación de los usuarios». Como es sabido, este mandato ya estaba contenido en la Ley estatal 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, según la cual en los centros financiados, en todo o en parte, con cargo a fondos públicos, existirán órganos de control del origen y aplicación de los recursos financieros, con la participación de los interesados o subsidiariamente sus representantes legales, de la dirección y del personal al servicio de los centros, sin perjuicio de las facultades que correspondan a los poderes públicos –art. 4.3–. En cualquier caso, es claro que el mandato de la LSSA precisaba del correspondiente desarrollo normativo<sup>329</sup>.

Y en tal sentido, las autoridades han venido aprobando disposiciones, sobre todo en relación con las personas mayores, en las que se ordena la constitución de órganos de participación de los usuarios de representación y participación de los usuarios en la marcha del centro (típicamente, Asamblea general y Junta o Consejo de Gobierno). Sin embargo, en la práctica, estos órganos a veces no llegan a constituirse o, lo que es más frecuente, su funcionamiento es harto irregular<sup>330</sup>.

## 3. Las nuevas orientaciones de la participación

Las modernas leyes autonómicas de servicios sociales contienen una ordenación mucho más completa sobre la participación ciudadana en los sistemas públicos de servicios sociales, mucho más allá de la mera participación orgánica. De entrada, se establece una garantía genérica de la participación, en virtud de la cual las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma promoverán la participación de la ciudadanía, de las personas profesionales de los servicios sociales, de las entidades de iniciativa social, en particular

<sup>329</sup> Sobre la parvedad y falta de concreción de los cauces participativos en las leyes autonómicas sobre servicios sociales, vid. J. L. BELTRAN AGUIRRE, “Los principios organizativos de la Administración social: Descentralización, participación, coordinación y cooperación”, *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, p. 223.

<sup>330</sup> Vid. Valedor do Pobo, Informe extraordinario “Situación de los ancianos en Galicia”, junio 1994, pp. 401 y ss. En igual sentido, el Diputado del Común de Canarias, “Diagnóstico de la situación de los centros para personas mayores en Canarias”, 2001, dirá que la mayoría de las residencias carecen de un órgano de representación de los usuarios o de los familiares, y los cauces de presentación de las quejas son inexistentes. Por su parte, la Defensora del Pueblo de Navarra, Informe especial al Parlamento de Navarra “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”, marzo de 2005, p. 204, ha señalado: “La normativa de nuestra Comunidad promueve una cierta participación, aún con una concepción limitada y paternalista, pero hemos podido comprobar que no se cumple. No se le da valor por ninguno de los estamentos de las residencias: dirección, personal, ni los propios residentes”. Por ello esta Comisionado parlamentario propuso el establecimiento de órganos específicos de los usuarios que sean independientes de la dirección del centro, y donde los interesados puedan discutir libremente sus propuestas y planteamientos al margen del Consejo de Participación (p. 363).

de las organizaciones de ayuda mutua, así como de los agentes sociales, en la definición de las políticas en materia de servicios sociales de la Comunidad Autónoma, así como en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación del sistema público de servicios sociales<sup>331</sup>.

Para ello, la participación ciudadana en servicios sociales se articula a través de las siguientes fórmulas:

- a) Los órganos consultivos y de participación previstos en la Ley.
- b) El desarrollo de mecanismos de participación en los centros de servicios sociales tanto comunitarios como especializados.
- c) El desarrollo de procesos participativos de la ciudadanía en procesos legislativos y de planificación vinculados a esta materia.
- d) Fomento del voluntariado.

La práctica totalidad de las leyes autonómicas mantiene un Consejo autonómico de Servicios Sociales, con ésta u otra denominación de Consejo «General» de Servicios Sociales (Cataluña), o «Consejo de Bienestar Social» (Navarra y Galicia). Debido precisamente al fraccionamiento y multiplicación de los órganos de participación ciudadana en materia de servicios sociales, se hace ahora más que nunca necesario impulsar al Consejo Andaluz de Servicios Sociales como único órgano con una capacidad de una visión y análisis global de los asuntos sociales. Más aún es necesario revitalizar el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, que desde hace bastantes años parece haber entrado en un letargo administrativo. De aquí que algunas leyes autonómicas se refieran a este órgano como el órgano «superior» de participación en materia de servicios sociales, adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales<sup>332</sup>.

Pero para revitalizar este órgano, más que incidir sobre las funciones, que necesariamente han de ser consultivas, es necesario que la Ley garantice que la representación en dichos consejos será, al menos, paritaria entre la Administración y la sociedad civil<sup>333</sup>, sin perjuicio naturalmente de atender el principio de representación equilibrada de género, de acuerdo

---

<sup>331</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra (arts. 54 y 55); Ley 2/2007, de Cantabria (art. 71); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 47) y Ley 5/2009, de Aragón (art. 55).

<sup>332</sup> Art. 50 Ley 12/2007, de Cataluña, art. 40; Ley 13/2008, de Galicia, art. 48; Ley 12/2008, del País Vasco, art. 57; Ley 5/2009, de Aragón. Por su parte, la Ley 16/2010, de Castilla y León, califica el Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León como «el máximo órgano de participación, asesoramiento, consulta y propuesta en materia de servicios sociales» –art. 102–.

<sup>333</sup> Esta paridad garantizada en la Ley 12/1998, del País Vasco (art. 48). Para reforzar el papel de la sociedad civil sería aconsejable que, aun cuando la presidencia del órgano corresponda a la Administración

con lo establecido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía. Además, debe tenerse en cuenta que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, deben tener la consideración de agentes de participación en el sistema de servicios sociales<sup>334</sup>. Así, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, tras declarar los servicios sociales (junto con la educación y la sanidad) como *servicios básicos*, dispuso que Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en esta materias «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» –art. 84.2–.

Por lo demás, la Ley no puede ignorar la existencia de Consejos sectoriales, de modo que deberá garantizarse la necesaria coordinación entre éstos y el Consejo general, por ejemplo, asegurando la presencia de representantes de cada uno de los consejos sectoriales en el Consejo Andaluz de Servicios Sociales<sup>335</sup>.

En relación con los consejos locales, entendemos que en aras del especial valor del principio de participación en esta materia, la Ley (no así el reglamento) puede y debe imponer claramente, sin ningún resquicio a la duda, la obligatoriedad de constitución de estos órganos por parte de los Municipios, eso sí limitando este deber legal a aquellos municipios obligados por Ley a prestar servicios sociales, esto es los de más de 20.000 habitantes, como con buen criterio ya dispuso el derogado Decreto 103/1989. Lo que no podrá hacer la Ley, ni menos aún el desarrollo reglamentario de la misma, es pormenorizar la composición y funcionamiento de estos órganos (como, sin embargo, hizo el Decreto 103/1989)<sup>336</sup>.

---

autonómica, se establezca dos vicepresidencias, una de la propia Administración y otra de la sociedad civil, cuyo representante sea elegido por el propio sector.

<sup>334</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 101). Debe recordarse que el Estatuto de Autonomía establece que la «Ley regulará la participación institucional en el ámbito de la Junta de Andalucía de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma» –art. 26.2–. El Tribunal Constitucional conceptúa el derecho de participación institucional como parte integrante del contenido adicional del derecho de libertad sindical, de tal modo que puede atribuirse a unas organizaciones y no a otras si el criterio empleado para ello responde a razones objetivas y no arbitrarias (STC 39/1986, referida a las organizaciones sindicales, y la STC 52/1992, respecto a la representatividad de las organizaciones empresariales). De esta forma, la Ley puede atribuir –como de hecho así sucede– a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas una posición jurídica relevante en la participación en la gestión de los asuntos públicos de naturaleza socioeconómica, actuando ante los distintos órganos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma no sólo en defensa de los intereses particulares de los trabajadores y empresarios, sino también de intereses generales de los ciudadanos en su genérica función de agentes o interlocutores sociales, dado que de acuerdo a la doctrina constitucional “no son únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados” (STC 13/1986).

<sup>335</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra (art. 59); Ley 12/2008, del País Vasco (art. 48) y Ley 5/2009, de Aragón (art. 58).

<sup>336</sup> En este sentido, Ley 12/2007, de Cataluña (art. 54) y Ley 4/2009, de Baleares (art. 58).

También en este apartado debe tratarse la participación en los centros de servicios sociales. Para ello debe establecerse de modo claro que en todo los centros, públicos o privados, integrados en el sistema público de servicios sociales, así como en los centros privados que reciban financiación pública, debe de establecer los oportunos procesos que garanticen la participación de las personas usuarias o, en su caso, de sus representantes legales en el funcionamiento del centro o servicio, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente<sup>337</sup>.

De otro lado, las más modernas leyes autonómicas van más allá de los meros mecanismos orgánicos de participación ciudadana, y contemplan expresamente los procesos participativos. Así, se establece que las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma deberán establecer mecanismos de participación en la formulación de los instrumentos de planificación y gestión de servicios sociales de su competencia<sup>338</sup>. Los procesos de participación deberán incluir, de una forma integral y dinámica, las tres fases siguientes:

- a) Fase de información a los ciudadanos del proyecto en el que se pretende pedir la participación.
- b) Fase de debate, en la que, mediante la utilización de la metodología adecuada, se promueve el debate entre los ciudadanos y se recogen propuestas.
- c) Fase de devolución, mediante la cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación.

#### **4. El voluntariado social**

La LSSA contempló el voluntariado social en el capítulo dedicado a la iniciativa social, estableciendo que la Junta de Andalucía reconoce y proporcionará apoyo al voluntariado social que colabora con las Administraciones públicas, y con la iniciativa social en las tareas de prestación de Servicios Sociales. Las funciones del trabajo voluntario deberán regularse reglamentariamente, de forma que no reúna características de relación laboral ni mercantil –art. 26.1–. Si bien esta referencia al voluntariado fue en su día novedosa, como es sabido, posteriormente, mediante Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado,

---

<sup>337</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra (arts. 60); Ley 2/2007, Cantabria (art. 75); Ley 12/2008, País Vasco (art. 48); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 73); Ley 16/2010, de Castilla y León (art. 106). La referencia adicional a los centros que reciban financiación pública está prevista en la Ley 5/2009, de Aragón (art. 60), y es interesante, pues la práctica enseña que es posible que determinados centros privados perciban fondos públicos sin estar formalmente integrados en el sistema público.

<sup>338</sup> Ya las Leyes de Navarra (art. 61), Baleares (art. 59) y de Galicia (art. 43), incluyeron una escueta referencia a los procesos de participación, pero es en la Ley 12/2007, de Cataluña (art. 56) y en la Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 72), donde se abordan sus fines y medios.

siguiendo el criterio de la Ley estatal 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, se ordenó esta materia con carácter general, no limitada al ámbito estricto de los servicios sociales, sino para dar cabida a cualquier actividad “interés general”.

Por ello, el tratamiento que las modernas leyes de servicios sociales conceden al voluntariado social es en la actualidad más funcional, en el sentido de ordenar a las Administraciones Públicas a promover y fomentar la participación solidaria y altruista de la ciudadanía en actuaciones de voluntariado a través de entidades públicas o de iniciativa social<sup>339</sup>. En Andalucía, esta acción debe enmarcarse en el Plan Andaluz del Voluntariado previsto en la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado –art. 23–, el cual debe contemplar el conjunto de acciones que en esta materia desarrolle la Administración de la Comunidad Autónoma<sup>340</sup>.

## IX. INICIATIVA PRIVADA

### 1. El deficiente planteamiento de la LSSA

Como otras leyes de su tiempo, la LSSA – intentó desplazar a la iniciativa social “sin ánimo de lucro” a un papel estrictamente secundario y subordinado de mero “colaborador” de la Administración<sup>341</sup>, omitiendo la menor referencia a la iniciativa social “con ánimo de lucro”, como si la consecución del lucro en este sector fuese una actividad inmoral, de tal modo que, sencillamente, fue ignorada. Así, la LSSA –art. 25–, dispuso que la iniciativa social, a través de las entidades privadas *sin ánimo de lucro*, podrá colaborar en el Sistema Público de Servicios Sociales regulado por la presente Ley y recibir subvenciones de la Administración, siempre que se observe el cumplimiento de determinados requisitos. Incluso la colaboración financiera con la iniciativa social aparece en alguna ley, como la LSSA –art. 29–, con un carácter *subsidiario*.

A propósito del principio de responsabilidad pública del sistema de servicios sociales ya se señaló que el legislador al publicar esta actividad, puede optar por calificarla de servicio público, con todo lo que comporta como título de intervención sobre la misma –reglamentación, programación, control, disciplina...–, pero sin que pueda propiamente arrogarse la titularidad de la actividad misma<sup>342</sup>.

<sup>339</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 76); Ley 5/2009, de Aragón (art. 61); Ley 4/2009, de Baleares (art. 60); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 74).

<sup>340</sup> Por Decreto 114/2010, de 6 de abril, se aprobó el III Plan Andaluz del Voluntariado 2010-2014.

<sup>341</sup> En esta finalidad no es ajena el tradicional protagonismo de la Iglesia en este sector.

<sup>342</sup> Cuando se habla –como hace Beltrán Aguirre, 1992, 142– de que la declaración de responsabilidad pública significa ostentar la titularidad de la actividad aunque sin reserva exclusiva, en concurrencia con los particulares,

Además, los hechos, desde luego, no han ido en esa pretensión de hegemonía del sector público, y en no pocos subsectores el protagonismo, hoy como ayer, sigue correspondiendo, como probablemente no puede ser de otro modo, a la iniciativa social. Pero no sólo a esa iniciativa social “sin ánimo de lucro” admitida oficialmente por las leyes del sector y que debe ser, incluso, fomentada, sino que también ha proliferado en algunos ámbitos la iniciativa con fin de lucro, en no pocos casos completamente al margen de la autoridad oficial –caso de las residencias de tercera edad–, con graves deficiencias en el control por parte de ésta última. Y lo cierto es que la Administración se ha visto obligada a concertar plazas en centros residenciales privados lucrativos, e igualmente la Administración suscribe conciertos con entidades privadas para promover la inserción social de los beneficiarios de prestaciones asistenciales de renta mínima.

Y esta realidad tuvo que ser, necesariamente, reconocida por el legislador andaluz, el cual efectuó la única modificación de la LSSA mediante Ley 15/2001, de 26 diciembre, la cual se limitó a suprimir del artículo 25 la exigencia de que la iniciativa social sea sin ánimo de lucro<sup>343</sup>. Más aún, endentemos que debería invertirse este planteamiento restrictivo, alejado de la realidad acerca de la iniciativa privada en el sector, reconociéndose abiertamente la libertad de prestación de servicios sociales, tal como sucede en otros sectores sin merma de la garantía de los derechos de los ciudadanos. Es decir, se propugna que la Ley reconozca expresamente la libre actividad de la iniciativa privada en la prestación de los servicios sociales, sin más limitaciones que las derivadas del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que sean de aplicación<sup>344</sup>. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la sujeción de las actividades de prestación de servicios sociales al régimen de intervención administrativa que en cada caso se establezca, tal como se precisa seguidamente.

---

se incurre en una cierta confusión, pues ¿qué titularidad es esa que no es excluyente? La responsabilidad pública no implica necesariamente titularidad, la cual cuando se da sí comporta la nota de exclusividad, de reserva, de monopolio. Por ello no se comparte la idea de algunos (Garcés, 1996, 2, 639) de la iniciativa social subsidiaria de la acción social pública.

<sup>343</sup> Años antes, la ya derogada Ley de Galicia 3/1993, de Servicios Sociales, declaró que el principio de responsabilidad pública “no supone una acción pública que ahogue la creatividad e iniciativa de la sociedad, sino, muy al contrario, que la fomente, coordine, regule y colabore como una oferta más integrada en el conjunto, que, considerado en su globalidad, es de responsabilidad pública”. Así, de modo explícito, reconoció no sólo la iniciativa social carente de fin de lucro, sino también la iniciativa privada lucrativa, ignorada en la legislación de la década anterior –art. 32–. Y, en la misma línea, la también derogada Ley Catalana 4/1994, del Sistema Catalán de Servicios Sociales, dispuso –art. 22–, que las entidades de iniciativa social podían gestionar servicios sociales especializados así como “proyectos concretos” correspondientes a los servicios sociales de atención primaria”. Y habilitó a las Administraciones Públicas a concertar la gestión de servicios “con entidades privadas, preferentemente de iniciativa social” –art. 26.2–, con lo cual no excluyó a las entidades con fin de lucro.

<sup>344</sup> Así, Ley 2/2007, de Cantabria (art. 77).

## 2. Régimen de autorización administrativa en materia de servicios sociales

### A) Funcionalidad de la autorización previa

El régimen autonómico de intervención administrativa en materia de servicios sociales en los ordenamientos autonómicos ha estado presidido desde su inicio por el sistema de autorización administrativa previa. De este modo, tanto las leyes autonómicas generales de primera generación en materia de servicios sociales como las específicas para determinados colectivos, establecieron que la apertura y el funcionamiento de los centros y servicios estarán sujetos a la autorización de la Administración autonómica, así como sometidos a la inspección y control de la misma<sup>345</sup>.

En Andalucía, la LSSA no se pronunció expresamente en este sentido, pero así se estableció desde luego en la normativa de desarrollo de la Ley y, en particular, en el aún vigente Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales de Andalucía<sup>346</sup>.

No obstante, debe recordarse que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, únicamente exceptúa de su ámbito de aplicación a los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas «provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración» –art. 2.2.j)–, lo que determina que, al menos, la prestación de servicios no integrados en los sistemas autonómicos de servicios sociales de responsabilidad pública están sujetos al régimen de libertad de establecimiento ordenado en dicha Ley Básica<sup>347</sup>.

Por tanto, la imposición de un régimen de autorización constituye una excepción que debe justificarse por una razón imperiosa de interés general (y someterse a principios de proporcionalidad y no discriminación). Así, la exposición de motivos de la Ley 16/2010, de 20

<sup>345</sup> Así, en materia de centros para personas mayores: Ley de Asturias 7/1991, –arts. 5, 8 y 22–; Ley de Extremadura 2/1994, –arts. 18, 21 y 30–; Ley de Canarias 3/1996, –art. 21–.

<sup>346</sup> El régimen del Decreto 87/1996, fue precedido por el establecido en el por el Decreto 94/1989, de 3 de mayo (BOJA núm. 39, de 19 de mayo), por el que se fijaban las normas de registro y acreditación de Entidades y Centros. Asimismo, el Decreto 87/1996, fue modificado por Decreto 102/2000, de 15 de marzo, y desarrollado por la Orden de 28 de julio de 2000, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía y se aprueba el modelo de solicitud de las autorizaciones administrativas.

<sup>347</sup> Lo cierto es que la Ley 17/2009, introdujo ciertas desviaciones respecto al texto de la Directiva, restringiendo el elenco de prestadores del servicio. Véase S. de la Sierra, «El ámbito de aplicación de la Directiva y los servicios excluidos: Una plasmación de las mutaciones de la Constitución Económica Europea», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico sobre la Directiva de Servicios, pp. 236 y ss.; M. Vaquer Caballería, «De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general: los problemas para definir la familia de los “servicios sociales” y su aplicación en materia de vivienda», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010.

de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, alude expresamente como razones imperiosas de interés general «la protección de las personas destinatarias de los servicios y los objetivos de política social, cuya consecución se erige como objetivo prioritario del sistema de servicios sociales previsto en la Ley, sin que pueda ser sustituido por medidas menos restrictivas para el prestador que puedan garantizar tales extremos, pues la incidencia de los servicios prestados sobre las personas usuarias es inmediata y no permite un control a posteriori, momento en que los efectos ya se habrían producido»<sup>348</sup>.

Y lo cierto es que, como señalara el Defensor del Pueblo andaluz, dado que los usuarios de estos servicios (ya sean públicos o privados) constituyen un colectivo con un cierto grado de desvalimiento para la defensa de sus derechos y denuncia de casos de abuso y de lesión sobre su persona o sus bienes, «la autorización administrativa no es un mera formalidad administrativa, sino que cumple la función de garantizar a los usuarios que accedan a un centro que van a disfrutar de unas prestaciones y unos servicios mínimos, establecidos reglamentariamente, como una base irreductible de bienestar que en cualquier caso tienen asegurado; en suma, un elemento de protección de estos colectivos»<sup>349</sup>. Otra cosa es la necesidad de revisar lo que ha sido un intervencionismo muy intenso, reduciendo las cargas administrativas de los operadores del sector.

### B) El ámbito de aplicación

Los requisitos y estándares mínimos de calidad cuyo cumplimiento debe garantizar el régimen de autorización administrativa se aplican tanto para poder prestar servicios sociales que formen parte del sistema de servicios sociales, como para realizar actuaciones del ámbito de servicios sociales al margen del sistema de servicios sociales<sup>350</sup>. Ahora bien, en este segundo caso, como premisa para la aplicación de los requisitos y condiciones que han de cumplir los centros y servicios sociales y, consiguientemente delimitar el ámbito del sistema de autorización, de la función inspectora y del régimen sancionador, es fundamental que quede perfectamente delimitada la actividad sujeta a esta normativa, con independencia de su denominación formal, algo que no sucede siempre, abriéndose vías de escape a la aplicación de las normas del sector –alegándose, por ejemplo, que el centro es cuestión es un mero hostel–.

---

<sup>348</sup> En realidad, la exposición de motivos incurre en una inexactitud, pues refiere la necesidad de autorización al «sistema de servicios sociales previsto en la Ley», cuando lo cierto es que, de acuerdo con la propia Ley, no todos los servicios de titularidad privada forman parte de dicho sistema –art. 4–.

<sup>349</sup> Defensor del Pueblo andaluz, “Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía* 1995, p. 929. Como, además, señala acertadamente L. Salamero Teixidó, 2011, p. 177, en el caso específico de usuarios de centros residenciales esta vulnerabilidad se acentúa en el momento de ingreso en el centro, pues el desarraigo genera una situación de aislamiento y, con ella, de invisibilidad.

<sup>350</sup> Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra –art. 69–.

C) *Reglamentación de requisitos y estándares de calidad: demora en la aprobación y tolerancia en la adaptación a la misma*

Como presupuesto ineludible para un sistema de autorización previa es necesario que la Comunidad Autónoma determine los requisitos materiales y funcionales mínimos que han de cumplir los centros y servicios sociales, y ello con independencia de su adhesión o no al sistema público<sup>351</sup>. Y, en tal sentido, la LSSA –art. 13–, como el resto de las leyes autonómicas generales de primera generación en materia de servicios sociales, estableció que todos los centros dedicados a la prestación de servicios sociales deberían ajustarse a las condiciones que se establecieran reglamentariamente<sup>352</sup>. Sin embargo, con las lógicas variaciones, se observó una cierta demora en la aprobación de estas normas reglamentarias. En concreto, en Andalucía hasta 1996 no se aprobó la normativa de mínimos materiales, funcionales y de recursos humanos para los centros de atención especializada para personas mayores, y que si bien fue suplida mediante acuerdos particulares en relación con los centros concertados, dejó sin punto de referencia normativo al resto de los centros<sup>353</sup>.

Este inexcusable vacío normativo fue causa de una enorme inseguridad jurídica, que sufrieron, por una parte, las Entidades promotoras de residencias para mayores, al ignorar el nivel de prestaciones y de calidad exigibles por las autoridades administrativas (bajo el riesgo de que una futura ordenación de los factores técnicos y funcionales le obligara a realizar las oportunas adaptaciones, con el consiguiente coste económico), y, de otra parte, los propios usuarios de tales centros, que tampoco podían reclamar, al amparo de una norma, un mínimo grado asistencial a ofrecer por su residencia<sup>354</sup>.

Pero, además, debe señalarse que algunas Comunidades Autónomas han contemplado todo tipo de prórrogas para los centros ya en funcionamiento a la entrada de las indicadas

---

<sup>351</sup> La necesidad de que las Comunidades Autónomas aprobaran esta normativa sobre residencias privadas para mayores fue ya una recomendación formal del Informe del Senado, *La situación de las residencias de la tercera edad en España y alternativas a las mismas desde la perspectiva actual*, 1989, p. 12682.

<sup>352</sup> Y, de modo similar en materia específica de mayores, Ley de Asturias 7/1991, –art. 4–; Ley de Extremadura 2/1994, –art. 17–; Ley de Canarias 3/1996, –art. 19–; Ley de Castilla y León 5/2003, –art. 31–.

<sup>353</sup> Esta inactividad normativa de la Administración fue denunciada por el Defensor del Pueblo andaluz, “Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía* 1995, p. 922: «Ahora bien, si las condiciones mínimas de calidad exigibles a un centro concertado únicamente se han podido establecer mediante acuerdos particulares, los requisitos materiales, funcionales y de recursos humanos que ha de cumplir un centro para poder obtener su autorización ni siquiera han quedado determinados, por lo que no existe en la actualidad ningún punto de referencia normativo al respecto».

<sup>354</sup> Como señalara el Defensor del Pueblo andaluz, la indefensión que esta situación ha generado es patente y no tiene mayor explicación que la inexcusable pasividad de la Administración. Debido justamente a la intervención del Defensor del Pueblo andaluz, fue aprobado el citado Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de Entidades y Centros de Servicios Sociales de Andalucía, que contempla a los centros residenciales para personas mayores.

reglamentaciones, normas que suscitan dudas sobre el grado de adaptación real de los mismos a las exigencias contenidas en la normativa<sup>355</sup>.

En Andalucía, el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, en su Disposición Transitoria Primera, establece que los centros en funcionamiento que “no reúnan los referidos requisitos (para la autorización) quedan obligados a adecuarse a las condiciones materiales y funcionales que se establezcan en el plazo máximo de 3 años a partir de la entrada en vigor de las normas que fijen dichas condiciones”. No obstante, cuando se cumplió dicho plazo, se aprobó el Decreto 102/2000, de 15 de marzo, el cual mediante la Disposición Transitoria Primera, dispuso que los centros en funcionamiento con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 87/1996, y que tuvieran pendientes de resolución sus solicitudes de autorización o inscripción quedaron habilitados para continuar su funcionamiento, determinación de dudosa licitud de cara al principio de igualdad en aplicación de la Ley. Y, de modo similar, los plazos para adaptarse a los requisitos de la acreditación por parte de los centros con plazas concertadas se prorrogaron en varias ocasiones: el plazo máximo de dos años previsto en la Orden de 30 de agosto de 1996, se amplió por las Órdenes de 9 de marzo de 1998 (hasta finales de 1999) y 22 de marzo de 1999 (hasta finales de 2000). La cuestión puede volverse aún más vidriosa si se tiene presente que las exigencias establecidas en el precedente Decreto 94/1989, habían sido también objeto de sucesivas prórrogas: Decreto 161/1991, de 30 de julio (*BOJA* núm. 68, de 3 de agosto) y Orden de 1 de abril de 1992 (*BOJA* núm. 31, de 11 de abril), de la Consejería de Asuntos Sociales. Así, en su Informe de 1995, el Defensor del Pueblo de Andalucía constató que existen Residencias que gozan de la correspondiente autorización administrativa, sin que por el contrario se encuentren acomodadas al Decreto 94/1989, de 3 de mayo, y que se encuentran en una situación de “transitoriedad indefinida”, pues desarrollan su actividad al amparo de la permisividad que al respecto muestra la Administración.

Pero, además, no puede dejar de señalarse el uso recurrente de las cláusulas de dispensación para los establecimientos ya existentes<sup>356</sup>, así como de las llamadas autorizaciones «provisionales», que en la práctica pueden prolongarse indefinidamente. En este sentido,

---

<sup>355</sup> Y situaciones similares de prórroga de adaptación se han dado en otras Comunidades Autónomas, como es el caso en Castilla y León del Decreto 295/1994, de 22 de diciembre, por el cual se ampliaron los plazos de adaptación inicialmente previstos en el Decreto 109/1993, en algunos casos hasta 1997.

<sup>356</sup> Así, por ejemplo, el Decreto de Balears 123/2001, de 19 de octubre, después de ordenar a los centros para personas mayores que se encuentren en funcionamiento a adaptarse a la normativa contenida en este Decreto, establece lo siguiente: «Excepcionalmente, la autoridad competente para aprobar estos proyectos podrá, basándose en el interés social que supone la creación de estos centros o servicio, aprobar un proyecto de un centro o de un servicio que no cumpla estrictamente alguna de las condiciones materiales o funcionales mínimas previstas, siempre que no quede afectada la seguridad ni el bienestar de las personas usuarias del centro o servicio» –Disposición Transitoria Primera–, disposición que reproduce el vigente Decreto 86/2010, de 25 de junio, con la diferencia de que se recoge en una disposición adicional, no ya transitoria. Otro ejemplo es la Orden de 25 de enero 2008, de la Administración de Galicia, por la que se regula los requisitos específicos que deben cumplir los centros de inclusión y emergencia social, la cual establece Cuando, para la autorización de un centro de inclusión y emergencia social, la adaptación a las condiciones estructurales del edificio sea inviable o desproporcionadamente costosa, y

el Decreto 87/1996, prevé que, con carácter excepcional, podrá concederse una autorización provisional de funcionamiento a los Servicios y Centros cuando, pese a no cumplir algunas de las condiciones mínimas reglamentariamente establecidas, no resulte afectada la salud o seguridad de los usuarios, y se comprometan a realizar un plan de adecuación, que habrá de ser aprobado por el órgano competente para resolver, señalando el plazo para su ejecución –art. 11.6–.

Ante esta situación la propia Cámara de Cuentas de Andalucía ha señalado recientemente que la sucesión de periodos transitorios de adaptación a los requisitos exigibles para la autorización y acreditación, las ampliaciones de estos plazos de adaptación, así como la posibilidad de la provisionalidad de las acreditaciones, ocasionan que existan centros cuyas acreditaciones responden a requisitos y exigencias diferentes<sup>357</sup>.

#### *D) Determinación de requisitos y estándares*

En cuanto a los requisitos y condiciones para cada tipo de servicio, las modernas leyes de servicios sociales no se limitan ya a una simple remisión en blanco a la potestad reglamentaria, sino que imponen un contenido mínimo a ésta<sup>358</sup>. Con las lógicas variaciones, puede diferenciarse entre requisitos estructurales, como los referidos a las condiciones de emplazamiento, edificación y acondicionamiento exigibles a las infraestructuras donde vayan a prestarse los servicios, así como las condiciones materiales, de seguridad y de equipamiento exigibles a los servicios en función de su naturaleza; y requisitos funcionales, como la ratio de personal y titulación (número mínimo, en función del número de personas que deban ser atendidas y del grado de ocupación), y la memoria y o plan de actuación del centro o servicio, donde se especifique el programa o proyecto de intervención y la metodología o forma de desarrollar los programas de atención y procedimientos de trabajo, entre otros. Lo cierto es que el programa o proyecto de intervención es lo que permite, en última instancia, diferenciar el centro o servicio social de otra actividad diversa.

Entre estos requisitos funcionales debe subrayarse la relevancia de los reglamentos de régimen interior. Inicialmente previstos para los centros públicos y concertados, en algunas Comunidades Autónomas se ha dado el paso de extender a los centros privados la obligatoriedad de disponer de un reglamento de régimen interior regulador de su organización y funcionamiento, normas de convivencia, órganos de participación y derechos y deberes de

---

siempre que no suponga un riesgo para la salud o la seguridad de las personas usuarias, se podrá excepcionar la aplicación de los requisitos previstos en esta Norma –Disposición Adicional Única–.

<sup>357</sup> Cámara de Cuentas de Andalucía, «Informe de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de las residencias de mayores concertadas con el IASS» (BOJA 22-11-2011).

<sup>358</sup> Ley 1/2003, Asturias –art. 43.2–; Ley Foral –art. 71–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 78.2–; Ley 12/2007, Cataluña –art. 71.3–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 80–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 69.1–. La excepción es la Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 42.1–.

los residentes del centro<sup>359</sup>. Lo cierto es que la existencia y publicidad de un Reglamento de régimen interno constituye un instrumento de seguridad jurídica, y a la postre, posibilita el control jurisdiccional sobre aspectos relacionados con los derechos y deberes de los usuarios –régimen de visitas, salidas al exterior...–, que de otro modo quedarían confiados a la discrecionalidad de la dirección del centro. Asimismo, sólo a través de estas normas se garantiza la participación democrática de los usuarios en el funcionamiento de los centros. Así, el Defensor de Pueblo ha insistido en diversas ocasiones en la necesidad de que los centros de servicios sociales cuenten con un reglamento de régimen interior propio<sup>360</sup>. Y si está fuera de duda la relevancia de estas reglamentaciones internas, debería generalizarse el derecho reconocido a los usuarios en alguna ley a conocer el reglamento interno del servicio<sup>361</sup> y, más aún, a que sea explicado de manera comprensible, y a disponer por escrito de una copia del mismo<sup>362</sup>.

Relacionado con esto está la obligación de todo establecimiento de disponer de un sistema de quejas y sugerencias<sup>363</sup>. Deber que las modernas leyes autonómicas de servicios sociales han traducido –como se indicó más arriba– en un derecho subjetivo de los usuarios de los servicios sociales. Y recuérdese que se trata de un derecho reconocido de forma general, no exclusivamente a los usuarios de servicios integrados en el sistema de responsabilidad pública<sup>364</sup>. Más aún, en el caso específico de usuarios de centros residen-

---

<sup>359</sup> Asimismo, el reglamento de régimen interior y sus eventuales modificaciones deberán ser “visados” o “aprobados” por la Administración. Este tipo de normas se impuso en el ámbito específico de las personas mayores (Ley de Asturias 7/1991, –art. 6.1–; Ley de Extremadura 2/1994, –art. 19.1–; Ley de Canarias 3/1996, –art. 20–; Ley de Andalucía 6/1999, –art. 8–), para extenderse posteriormente a las leyes generales, como la Ley 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid –art. 17–; Ley 3/2003, Región de Murcia –art. 35–.

<sup>360</sup> Vid. *Informe a las Cortes Generales 1994*, pp. 851 y 926. Como certeramente ha señalado la Defensora del Pueblo de Navarra, Informe especial al Parlamento de Navarra “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”, marzo de 2005, es patente que la carencia de reglamento de régimen interior, es decir, de unas reglas de juego puede tener graves consecuencias para los residentes: “Cuando no hay un marco normativo claro, las pautas relacionales entre usuarios y profesionales tienden, de forma natural, a concepciones ligadas al pasado institucional en el que los residentes no eran sujetos de derecho sino puramente beneficiarios asilados que debían aceptar lo que la Institución decidiera sobre el servicio, de modo que el deseable equilibrio de poderes entre residentes y los profesionales, basculaba siempre del lado de éstos últimos”. Véase A. Ezquerro Huerva, «El estatuto jurídico de los usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales», *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 117 y ss.

<sup>361</sup> Ley 12/2007, Cataluña, en relación con los usuarios de servicios residenciales y diurnos –art. 12.b)–.

<sup>362</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 5.1.e)–; Ley Foral –art. 8.1–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 9.1.b)–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 8.l)–.

<sup>363</sup> Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales; Ley de Extremadura 2/1994, –art. 20–; Ley 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid –art. 17–.

<sup>364</sup> Tampoco significa esto una gran concesión, pues la legislación de consumidores y usuarios obliga a todos los establecimientos o centros que comercialicen bienes o presten servicios a poner a disposición de los consumidores un libro de quejas y reclamaciones, debidamente numerado, así como carteles indicativos de su

ciales (y, en su caso, de día) algunas leyes reconocen a los usuarios el derecho a acceder a un sistema interno de recepción, seguimiento y resolución de sugerencias y quejas<sup>365</sup>. El problema es que este tipo de preceptos legales precisan de un desarrollo reglamentario en el que determine el tratamiento que los centros y servicios deben llevar a cabo de las quejas y sugerencias, y, como ha señalado L. Salamero Teixidó, aún son pocas las normas en esta materia que ordenan esta tramitación<sup>366</sup>.

### E) Régimen de las autorizaciones

El régimen de autorización, como tantas otras cuestiones, apenas fue objeto de ordenación en las leyes de servicios sociales de primera generación. De hecho, la aún vigente LSSA ni siquiera menciona el sometimiento de los centros a un régimen de autorización, el cual se reguló por completo desde el inicio en disposiciones reglamentarias. Como nos consta, esta materia se ordena en el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales de Andalucía, modificado por el Decreto 102/2000 y por Decreto 153/2011, de 10 de mayo.

Por su parte, en las modernas leyes de servicios sociales se observan tendencias diversas, que van desde leyes que optan por una ordenación tan breve, que incluso omite determinaciones reservadas a norma con rango de ley (Leyes de Aragón, Cataluña, Galicia o País Vasco), a otras que establecen un régimen tan exhaustivo, que desciende a pormenores propios del ulterior desarrollo reglamentario (Leyes de Navarra y Baleares). Asimismo, al menos respecto a los servicios y centros no integrados en el sistema de responsabilidad pública debe recordarse la sujeción de los procedimientos autorizatorios a las reglas establecidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio<sup>367</sup>, lo que ha llevado a algunas leyes autonómicas a diferenciar

---

existencia en la forma establecida reglamentariamente (por ejemplo, art. 18 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía).

<sup>365</sup> Ley Foral 15/2006, –art. 8.1.h)–; Ley 12/2007, Cataluña, –art. 12.1.j)–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 9.1.h)–.

<sup>366</sup> L. Salamero Teixidó, 2011, pp. 150 y ss. Como señala esta autora, es fundamental conectar el sistema de quejas y sugerencias con la función inspectora. En materia de centros de protección de menores sí suele estar ordenada adecuadamente la tramitación de las quejas presentadas en los centros: Decreto de Gobierno andaluz 355/2003, de 16 diciembre, de Acogimiento Residencial de Menores –art. 16–; Decreto del Gobierno de La Rioja 108/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Intervención de las Administraciones Públicas en la Protección y Guarda de Menores –art. 62–. También cabe reseñar que en la Comunidad de Madrid se ha creado la Unidad de atención de quejas y sugerencias de los centros de servicios sociales y servicios de acción social de la Comunidad de Madrid, que tiene como finalidad la de ser un complemento, dentro de la propia consejería, para analizar, registrar y gestionar todas las quejas que los ciudadanos y entidades interpongan, en relación con el control de calidad respecto al funcionamiento de los referidos centros. Su propósito sería que se adopten las medidas de actuación encaminadas a solucionar el problema que originó la queja y evitar que se repita, mejorando así la calidad de los servicios prestados.

<sup>367</sup> Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al

entre autorizaciones para centros y servicios integrados en el sistema público del resto<sup>368</sup>. Más aún, en algún caso se ha optado por sustituir el régimen de autorización previa por una declaración responsable<sup>369</sup>, lo cual tal vez no sea el criterio más acertado<sup>370</sup>.

Respecto al ámbito objetivo de las autorizaciones, en general, las leyes ordenan –como se ha señalado– un sistema de intervención administrativa muy intenso. Así, en prácticamente todas las Comunidades Autónomas están sujetos a autorización administrativa previa los actos de creación o construcción, puesta en funcionamiento y modificación sustancial (tanto estructural como funcional) de centros y servicios, así como los actos de traslado y, en su caso, autorizaciones provisionales para supuestos excepcionales, cuando se prevean ubicaciones temporales. Además, en algunas Comunidades Autónomas se exige también la autorización previa para los actos de cambio de titularidad y los de cese del servicio o cierre del centro, tanto definitivo como temporal<sup>371</sup>, si bien precisamente en Andalucía el Decreto 87/1996, de 20 de febrero –art. 5–, requiere únicamente para estas actuaciones la comunicación previa a la Consejería competente, criterio que estimamos más respetuoso con la autonomía privada, al menos respecto de los centros no integrados en el sistema público. Por el contrario, en relación con los centros integrados en el sistema de responsabilidad pública puede ser razonable exigir la autorización, dado que de ordinario existirá una relación financiera entre el centro o servicio y la Administración<sup>372</sup>. Así, en Andalucía se exige autorización previa para los actos de cese, traslado y cambio de titular de centros y servicios de reforma juvenil (Decreto 33/2008, de 5 de febrero, de Centros y Servicios de Reforma Juvenil –art. 5–).

En general, la autorización tiene por finalidad la comprobación del cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad, materiales y funcionales, exigidos en la normativa aplicable y antes referidos. No obstante, alguna Comunidad Autónoma ha añadido que para otorgar la autorización, la Administración de la Comunidad comprobará la existencia de medios y recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las condiciones que se establezcan en el

---

objetivo de interés general y darse a conocer con antelación –art. 6–, reglas reproducidas en alguna ley, como la Ley 16/2010, Castilla y León –art. 57.3–.

<sup>368</sup> Ley Foral 15/2006, Navarra –art. 74–.

<sup>369</sup> Ley 4/2009, Illes Balears –art. 79–, tras la reforma de Ley 12/2010, de 11 de noviembre. Sorprendentemente, esta Ley exige declaración responsable para crear, construir y modificar sustancialmente los centros donde se tengan que prestar servicios sociales, en sustitución de la autorización previa, y autorización para la apertura y el funcionamiento de los servicios sociales y para los cambios de titularidad o modificación de las funciones y los objetivos.

<sup>370</sup> Sí, M. J. García Maestro, 2011, p. 609.

<sup>371</sup> Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales –art. 14– y Ley 12/2007, Cataluña –art. 89.1–; Ley Foral –art. 70–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 67–; Ley 13/2008, Galicia –art. 62.2–. Por su parte, la Ley 13/2008, Galicia –art. 68.1– y la Ley 4/2009, Illes Balears –art. 79–, respecto al cese de actividades.

<sup>372</sup> Así, el Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales, establece que la autorización para el cese total o parcial de contenido asistencial de algún servicio o establecimiento de iniciativa social financiado con fondos públicos requerirá la reversión de las cantidades subvencionadas al ente que las haya concedido, deduciéndose la parte amortizada –art. 14–.

catálogo de servicios sociales para cada prestación. Sin embargo, esta exigencia puede ser cuestionable a partir de lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, que prohíbe supeditar el acceso a una actividad de servicios al cumplimiento de requisitos de naturaleza económica<sup>373</sup>.

De otro lado, en Andalucía –como en otras Comunidades Autónomas–, los centros requieren dos tipos de autorizaciones. Una *autorización previa*, que se concede una vez se haya constatado que los proyectos de creación, modificación sustancial o traslado de Centros cumplen los requisitos establecidas en el ordenamiento jurídico, y una *autorización de funcionamiento*, que tiene la finalidad de habilitar al centro (o servicio) para realizar las actividades que constituyen su objeto, una vez que se haya constatado su adecuación al proyecto autorizado con anterioridad<sup>374</sup>. Asimismo, en Andalucía –como en otras Comunidades Autónomas– se requiere una visita previa del personal de la administración pública competente en materia de servicios sociales para obtener la autorización de funcionamiento<sup>375</sup>.

En cuanto al ámbito subjetivo, debe observarse la práctica común según la cual los centros cuya titularidad corresponda a la Administración de la Comunidad no precisan autorización administrativa y pueden inscribirse sin necesidad de ésta, sin perjuicio del deber de cumplir los requisitos, condiciones y estándares que resulten aplicables por la normativa correspondiente<sup>376</sup>, exención que en ocasiones se extiende a los centros de los entes locales<sup>377</sup>.

#### F) Procedimiento de autorización

En cuanto a la competencia para otorgar la autorización, la práctica totalidad de las leyes autonómicas la reservan a la Administración autonómica<sup>378</sup>, de tal modo que la función

<sup>373</sup> Se trata del artículo 62.1 de la Ley 13/2008, Galicia. De hecho, La Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado en su reunión celebrada el día 29 de julio de 2011 ha adoptado el siguiente acuerdo de interpretar este precepto a la luz de lo dispuesto por el artículo 10.e) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, de modo que la comprobación de la existencia de medios y recursos suficientes establecida por el citado precepto en ningún caso versará sobre requisitos de naturaleza económica prohibidos expresamente por la normativa básica.

<sup>374</sup> Decreto 87/1996, de Andalucía –arts. 10 y 12–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 78.3–.

<sup>375</sup> Decreto 87/1996, de Andalucía –art. 12–; Ley Foral Navarra –art. 72.2–; Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears –art. 81.2–.

<sup>376</sup> Por ejemplo, Ley 16/2010, Castilla y León –art. 63.2–; Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia –art. 6.1–.

<sup>377</sup> Así, la Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 49.1–, dispone que las prestaciones sociales derivadas del ejercicio de las competencias atribuidas por la presente norma a las administraciones públicas, no requerirán autorización administrativa, salvo los centros y equipamientos establecidos en esta Ley, necesarios para la prestación de servicios sociales, los cuales requerirán en todos los casos la autorización administrativa, que será previa al inicio de su actividad.

<sup>378</sup> La excepción sería la Ley 12/2008, País Vasco –art. 41–, que atribuye esta competencia a las diputaciones forales.

de los Ayuntamientos consistía en exigirla autorización administrativa que correspondiera con carácter previo al otorgamiento de la licencia de apertura de un centro de servicios sociales<sup>379</sup>, licencia que prácticamente ha desaparecido, tras las adaptaciones a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio. No obstante, en alguna Comunidad se contempla la posibilidad de delegar la competencia para otorgar las autorizaciones administrativas en determinadas entidades locales<sup>380</sup>. En nuestra opinión, el papel de las entidades locales debe desenvolverse – como de hecho es tradicional– en el plano de la gestión, pero las funciones de control del sistema deben quedar en manos de la Administración autonómica, como garante de un tratamiento igualitario tanto a entidades prestadoras como a usuarios.

Dado que se trata de un procedimiento que se inicia a instancia de parte, es relevante determinar el sentido del silencio administrativo. A este respecto, la práctica totalidad de las leyes autonómicas optan por el silencio con efectos desestimatorios. Y así se establece en el Decreto 87/1996, –art. 11–. No obstante, debe señalarse que la Ley 30/1992, del Procedimiento Administrativo Común, tras la modificación introducida por la Ley 25/2009, exige que la opción por el silencio desestimatorio no sólo se adopte en una norma con rango de ley, como ya se estableció en la Ley 4/1999, sino además que obedezca a «razones imperiosas de interés general» –art. 43.1–<sup>381</sup>.

Con todo, consideramos que en una Administración moderna y eficiente no es necesaria la cautela de un silencio estimatorio para prestar los servicios sociales, sino que es suficiente establecer un plazo razonable para tramitar y resolver el procedimiento. Además, el silencio administrativo no impide en absoluto el ejercicio de la función inspectora y, en su caso, de las potestades de revocación y suspensión de la autorización obtenida de forma presunta. Asimismo, este criterio es más acorde con el principio de libertad de prestación de servicios sociales. Y, sobre todo, debe subrayarse que la obtención de la autorización (tanto expresa como presunta) no comporta, en absoluto, la integración, concertación o colaboración con el Sistema público de servicios sociales, para lo cual –como se verá– más adelante si se propone el silencio desestimatorio.

De otro lado, debe señalarse que algunas normas autonómicas establecen la obligación del titular de determinados centros o servicios de suscribir de las correspondientes pólizas de seguro que den cobertura a los daños materiales y personales que puedan ocasionar.

---

<sup>379</sup> Decreto 87/1996, de Andalucía –art. 11–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 68.2–.

<sup>380</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 74–, que permite la delegación a los entes locales supramunicipales y a los municipios de más de veinte mil habitantes.

<sup>381</sup> La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, obligó garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general –art. 6–, regla de aplicación a los centros y servicios no integrados en el sistema autonómico de responsabilidad pública, y la Ley 25/2009, al introducir esta regla en la LRJPAC, le otorgó un alcance general.

narse<sup>382</sup>. A este respecto, al menos respecto a los centros y servicios no integrados en el sistema público, debe recordarse la sujeción a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, según la cual se podrá exigir a los prestadores de servicios la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio—art. 21.1—. Ahora bien, esta exigencia ha de ser establecida en norma con rango de ley<sup>383</sup>.

### G) Régimen de los centros y servicios autorizados

La obtención de la autorización inicialmente determina únicamente la posibilidad de iniciar lícitamente el ejercicio de la actividad de prestación de servicios sociales, posibilidad sujeta, según algunas leyes autonómicas, a la caducidad de la autorización en el caso de transcurso de un plazo determinado contado a partir del día siguiente a su notificación si no se hubiesen iniciado las obras o, en su caso, iniciado la actividad<sup>384</sup>. Además, en algunas Comunidades se contempla expresamente que las entidades con centros o servicios autorizados puedan concurrir a las convocatorias de subvenciones públicas<sup>385</sup>.

En todo caso, las autorizaciones administrativas para crear centros y para prestar servicios sociales tienen la condición de *autorizaciones de funcionamiento* (art. 12 Decreto 87/1996), estando sujetas al cumplimiento permanente de los requisitos exigidos para su obtención, de tal modo que el incumplimiento de los requisitos exigidos para la obtención de la autorización puede comportar su suspensión o revocación, previa incoación del correspondiente procedimiento en el que se garantizará en todo caso la audiencia a la persona interesada<sup>386</sup>. A este respecto, algunas Comunidades Autónomas establecen

<sup>382</sup> Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales —art. 18—; Ley 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid —art. 17—; Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia —art. 7.1—.

<sup>383</sup> Y debe reservarse a los servicios que presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario, y deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto —art. 21.1—.

<sup>384</sup> Ley 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid —art. 9.2—; Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia —art. 8—; Ley 7/2009, La Rioja —art. 70.4 y 5—.

<sup>385</sup> Ley Foral 15/2006, —art. 74.4—; Ley 4/2009, Illes Balears —art. 83.3—.

<sup>386</sup> Ley Foral 15/2006, —art. 73.3—; Ley 12/2007, Cataluña —art. 73—; Ley 4/2009, Illes Balears —art. 82—; Ley 5/2009, Aragón —art. 80.3—; Ley 7/2009, La Rioja —art. 70.3—; Ley 13/2008, Galicia —art. 62.3—; Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha —art. 49.4—. Asimismo, la Ley 13/2008, Galicia, precisa que se producirá la caducidad en los procedimientos relativos a la suspensión y revocación de las autorizaciones administrativas —art. 68.2—.

específicos deberes a los titulares de centros y servicios, como de llevanza de registros varios y de comunicación a la Administración competente de determinados datos –como son los precios del establecimiento–<sup>387</sup>.

Finalmente, las leyes generales de servicios sociales no determinan el carácter temporal o indefinido de estas autorizaciones, si bien en el caso de centros y servicios no integrados en el sistema público, debe recordarse que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, impone con carácter general su vigencia indefinida, salvo que exista una razón imperiosa de interés general –art. 7.1–<sup>388</sup>.

### 3. Acreditación de servicios sociales

#### A) *La acreditación como un plus de calidad*

Siguiendo aparentemente el criterio de la legislación sanitaria<sup>389</sup>, las normas reglamentarias que desarrollaron la primera generación de leyes de servicios sociales diferenciaron, por lo común, dos niveles de exigencia de requisitos de los centros de servicios sociales: autorización y acreditación<sup>390</sup>. Básicamente, mientras las exigencias para obtener la autorización pueden calificarse de requisitos mínimos para que un centro pueda funcionar, con independencia de su integración en el sistema público, es decir, para que el centro sea “legal”, en cambio, los requisitos para obtener la acreditación constituyen un plus de calidad para que el centro pueda adherirse al sistema público de servicios sociales. De este modo, la acreditación supone la exigencia de unas condiciones de calidad en la prestación de los servicios por parte de los centros que supera el estándar de calidad obligatorio para la concesión de la autorización. Podría decirse, en otros términos, que la acreditación representa una homologación de los servicios y centros con un nivel de prestación de servicios

---

<sup>387</sup> El Decreto 284/1996, de 23 de julio, de Regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales, obligó a los titulares de establecimientos de servicios sociales a aportar, entre otra documentación, el programa anual de actividades, hojas de reclamaciones, contrato asistencial, expediente asistencial, libro registro de asistidos, protocolos de actuación y otros registros –art. 18–. De modo similar, la Ley 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, obliga a los centros y servicios autorizados a llevar un Registro de Personal en el que figure el personal que presta sus servicios en el mismo y a comunicar los precios –arts. 17 y 19–.

<sup>388</sup> Así, el Decreto 43/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización, Acreditación, Registro e Inspección de Centros y Servicios Sociales de Asturias, suprime el carácter temporal que tenía la autorización.

<sup>389</sup> La Ley General de Sanidad –art. 90.5–, dispuso que los centros sanitarios susceptibles de ser concertados por las Administraciones públicas sanitarias deberán ser previamente homologados por aquéllas, de acuerdo con un protocolo definido por la Administración competente.

<sup>390</sup> Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre, de Conciertos en materia de Servicios Sociales; Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Valenciana 40/1990; Decreto del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha 60/1991; Decreto del Consejo de Gobierno de Castilla y León 109/1993, de 20 de mayo. En el ámbito específico de la tercera edad, Ley de Asturias 7/1991, –art. 9–; Ley de Extremadura 2/1994, –art. 22–.

lo suficientemente alto para que la Administración pueda emplearlos como colaboradores del sistema de servicios sociales<sup>391</sup>.

En Andalucía, el sistema de acreditación tendría fundamento en el precepto de la LSSA según el cual la colaboración financiera de los poderes públicos con la iniciativa social requiera el respeto de «las normas de calidad mínima de los servicios que se presten» –art. 29–. Por su parte, el Decreto 87/1996, de Andalucía establece que la acreditación es el acto por el que la Administración garantiza que los Servicios y Centros de Servicios Sociales a quienes se otorga reúnen los mínimos de calidad exigidos reglamentariamente –art. 25–<sup>392</sup>.

Desde el punto de vista de la disciplina del sector, el sistema de acreditación supone un instrumento más en manos de la Administración competente para ejercer el control, con carácter previo y continuado, sobre los centros y servicios sociales integrados en el sistema de responsabilidad pública. Y este mecanismo se ha incorporado, con innegables variantes, a las leyes modernas autonómicas<sup>393</sup>.

En efecto, por lo común, el régimen de acreditación presupone la autorización administrativa y constituye el requisito previo para que los servicios de una entidad puedan integrarse en el sistema autonómico de responsabilidad pública<sup>394</sup>. Así, el Decreto 87/1996, declara que los servicios y centros de servicios sociales que las entidades públicas o privadas que

---

<sup>391</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, “Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 932.

<sup>392</sup> Así, el Decreto de Castilla y León 109/1993, de 20 de mayo, definió a la acreditación como el acto por el cual la Administración Social reconoce mediante resolución, que el centro o servicio registrado reúne una especial garantía de calidad e idoneidad para los usuarios.

<sup>393</sup> La Ley Foral 15/2006, en lugar de acreditación, habla de “homologación administrativa” –art. 76–, pero la figura es la misma. Y, de modo similar, la Ley 12/2008, del País Vasco, establece que las entidades privadas, debidamente inscritas y autorizadas, requerirán la previa «homologación» para intervenir en la prestación de servicios sociales integrados en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. La previa homologación constituirá un requisito preceptivo para que una entidad privada pueda concertar o contratar, o, en su caso, convenir la provisión de servicios sociales con una administración pública –art. 59.3–. Por su parte, la Ley 1/2003, Asturias, la Ley 11/2003, de la Comunidad de Madrid, y la Ley 3/2003, de la Región de Murcia, no contemplan la figura de la acreditación.

<sup>394</sup> Así, la Ley 12/2007, de Cataluña, establece que las entidades de iniciativa privada que lo soliciten pueden formar parte de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, a cuyo fin previamente deben obtener la correspondiente acreditación de la Administración –art. 70.1–. Por su parte, la Ley 4/2009, de Illes Balears, establece que para poder formar parte de la red pública de servicios sociales, los servicios que prestan las entidades de iniciativa privada de servicios sociales deben cumplir las condiciones necesarias para obtener la acreditación administrativa previa –art. 85–. De modo similar, Ley 13/2008, de Galicia –art. 69.1–; Ley 5/2009, de Aragón –art. 81.1–; Ley 7/2009, de La Rioja –art. 71.1–. O, en fin, la Ley 16/2010, de Castilla y León, según la cual la obtención de la correspondiente acreditación es requisito previo para la celebración de conciertos –art. 64.3–. La excepción sería la Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha, según la cual la acreditación se configura como un distintivo de calidad o excelencia, que «podrá ser considerada como mérito o mejora en los procedimientos de concurrencia pública que la Administración realice para la provisión de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, si así se contempla en aquéllos o en la normativa que los regule» –art. 50.2–.

pretendan concertar con la Administración de la Junta de Andalucía deberán, previamente a la concertación ser acreditadas en el nivel de calidad exigido con las normas que se determinen. No obstante, en algunas leyes la acreditación recae sobre la entidad prestadora de los servicios<sup>395</sup>, mientras que en la mayoría de los casos la acreditación va referida al centro o servicio mismo<sup>396</sup>.

Sin embargo, en la práctica, aun sorprende la falta de cumplimiento de estas reglas formales de autorización y acreditación. Así, la Cámara de Cuentas de Andalucía, en un informe de fiscalización de las residencias de mayores concertadas con el entonces IASS, correspondiente al ejercicio de 2002 y publicado en el 2005, arrojó el dato de que el 33% de las residencias concertadas estudiadas no disponían ni acreditación y, más sorprendente aún, el 24% no disponían ni tan siquiera de autorización (funcionaban sobre la base de prórrogas indefinidas)<sup>397</sup>. Pero lo más sorprendente es que en el informe de seguimiento realizado en 2011, aun cuando la situación está considerablemente más regularizada, aún el 31% de los centros residenciales concertados seguían funcionando con una acreditación provisional, y una parte de los centros (24 centros) con acreditación definitiva ésta había caducado y no había sido renovada<sup>398</sup>.

#### B) Requisitos y procedimiento de acreditación

En cuanto a cuáles son los requisitos y estándares necesarios para obtener la acreditación, al igual que sucedía con la autorización previa, se trata evidentemente de determinaciones reglamentarias. Y también aquí se ha observado en algunas Comunidades Autónomas un nuevo fenómeno de inactividad normativa. En Andalucía, hasta la Orden de 1 de julio de 1997 (BOJA núm. 81, de 15 de julio de 1997) no se reguló la acreditación de los centros de atención especializada a las personas mayores y personas con discapacidad. Con anterioridad a dicha Orden de 1997, no estaban determinados los requisitos para la acreditación, de

<sup>395</sup> Ley 12/2007, de Cataluña –art. 70–; Ley 5/2009, de Aragón –art. 81.1–.

<sup>396</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra –art. 76–; Ley 2/2007, de Cantabria –art. 79.1–; Ley 13/2008, de Galicia –art. 69.1–; Ley 4/2009, de Illes Balears –art. 85–; Ley 7/2009, de La Rioja –art. 71.1–; Ley 16/2010, de Castilla y León –art. 64.1–.

<sup>397</sup> Los datos se corresponden a un total de 87 centros concertados con el IASS en las provincias de Cádiz, Córdoba, Jaén y Sevilla. BOJA núm. 108, de 6 de junio de 2005. En el informe también se detalla la situación de centros concertados con acreditación caducada. La situación no es muy diferente en otras Comunidades Autónomas. Así, el Justicia de Aragón, señalaba en su informe especial de 2004: "la gran mayoría (de las residencias) no disponen de la licencia de apertura definitiva y no están inscritos en el registro al efecto. La falta de inscripción en el Registro de entidades, servicios y establecimientos de acción social puede obedecer a diversas razones: la clandestinidad del centro, no teniendo la Administración conocimiento de su existencia; no tener la licencia municipal de apertura; el incumplimiento de algún requisito de tramitación o la necesidad de realizar pequeñas modificaciones estructurales. En ocasiones, la residencia cumple todos los requisitos y se encuentra a la espera de que la inspección de centros realice la visita de comprobación para su concesión" (p. 33).

<sup>398</sup> Cámara de Cuentas de Andalucía, «Informe de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de las residencias de mayores concertadas con el IASS», BOJA 22-11-2011.

modo que la Administración aplicaba por analogía una Resolución de 30 de julio de 1993, del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por las que se determinan las condiciones técnicas que deben reunir los Centros de Atención Especializada para Personas con Minusvalías, para poder suscribir conciertos de plazas con dicho Instituto, con la consiguiente inseguridad jurídica e indefensión para los usuarios de los centros concertados<sup>399</sup>.

Por su parte, las modernas leyes generales de servicios sociales, si bien son más parcas en esta materia respecto a la autorización, por lo general se refieren a requisitos materiales y funcionales con un nivel de calidad superior al que se establezca para mantener las autorizaciones administrativas, así como a exigencias referentes a la calidad en el empleo del personal profesional<sup>400</sup>, y a la implantación de sistemas de gestión de calidad en la atención de las personas usuarias<sup>401</sup>.

En cuanto al procedimiento de acreditación, las leyes generales que contienen alguna determinación optan por atribuir un sentido desestimatorio al silencio administrativo<sup>402</sup>, criterio éste que sí parece más razonable en este procedimiento que en el referido a la autorización previa, pues la integración en el sistema público supone un efecto análogo a lo dispuesto en la LRJPAC para la obtención de facultades derivadas del dominio o del servicio público. Sin embargo, de este criterio se separa el Decreto 87/1996, el cual establece un plazo de tres meses, transcurrido el cual sin que haya recaído y se haya notificado la resolución, la solicitud podrá entenderse estimada –art. 28–.

De otro lado, y a diferencia de la autorización, por lo general, se asigna a la acreditación una vigencia temporal<sup>403</sup>. Así, el Decreto 87/1996, dispone que la acreditación se otorgará por un período máximo de cuatro años y estará condicionada al cumplimiento de los

<sup>399</sup> Y, de modo similar, el Procurador del Común de Castilla y León, Informe especial sobre “La atención residencial de la tercera edad en Castilla y León”, *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, nº 223, 16 de mayo de 1998, p. 209, tuvo también que solicitar a la Administración autonómica a que procediera a la regulación de los requisitos específicos necesarios para la obtención de la acreditación de los centros y servicios de carácter social.

<sup>400</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra –art. 77–; Ley 4/2009, de Illes Balears –art. 86.1–. La Ley 12/2007, de Cataluña se refiere al establecimiento de unas condiciones laborales homogéneas entre el personal y los profesionales de las entidades integradas en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública –art. 70.3–.

<sup>401</sup> Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia –art. 33–; Ley 2/2007, de Cantabria –art. 79.1–.

<sup>402</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra –art. 78–; Ley 13/2008, de Galicia –art. 69.2–; Ley 4/2009, de Illes Balears –art. 87.3–; Ley 7/2009, de La Rioja –art. 73.2–.

<sup>403</sup> Así, la Ley 2/2007, de Cantabria, establece que los certificados de acreditación se otorgarán por un período máximo de cuatro años, quedando sujetos a las verificaciones que se consideren oportunas en dicho período –art. 79.4–. Plazo de vigencia que coincide con el fijado en el Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia –art. 36.1–. Por su parte, la Ley 7/2009, La Rioja, se limita a prever que la vigencia de la acreditación administrativa se determinará reglamentariamente –art. 73.3–. Asimismo, de la referencia de la Ley 16/2010, de Castilla y León, a las renovaciones oportunas –art. 64.2–, se desprende también su vigencia temporal.

requisitos señalados para la misma –art. 29–. Asimismo, el incumplimiento de los estándares de calidad definidos en la acreditación dará lugar a la revocación o suspensión de la acreditación concedida, previa incoación del procedimiento correspondiente, en el que se garantizará en todo caso la audiencia a la persona interesada<sup>404</sup>.

### C) *Derechos y deberes de los servicios acreditados*

En relación con los efectos que se atribuyen al acto de acreditación se aprecian importantes diferencias. Así, mientras en Cataluña se establece que la acreditación de una entidad de iniciativa privada comporta el derecho de prestar servicios con financiación pública (eso sí, «de acuerdo con lo establecido por la normativa reguladora de servicios sociales y el convenio de colaboración»)<sup>405</sup>, por lo general, las leyes autonómicas se limitan a declarar que la previa acreditación u homologación constituya un requisito preceptivo para que una entidad privada pueda concertar o contratar la provisión de servicios sociales con una Administración pública<sup>406</sup>, pero sin que la obtención de la acreditación otorgue derecho alguno a exigir ni la concertación ni la contratación de sus servicios<sup>407</sup>. Y, en este sentido, el Decreto 87/1996, configura la acreditación exclusivamente como un requisito previo para concertar servicios con la Administración de la Junta de Andalucía –art. 27–, sin perjuicio de que los centros acreditados asuman determinados deberes adicionales. Y lo cierto es que, en propiedad, la acreditación se limita a constatar la aptitud de un centro o servicio para formar parte del Sistema público<sup>408</sup>, pero su efectiva integración en el mismo, así como su grado de integración (ej., número de plazas concertadas) dependerá en cada caso de la capacidad del Sistema.

---

<sup>404</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra (art. 79) y la Ley 4/2009, de Illes Balears (art. 88). Por su parte, el Decreto 87/1996, –art. 31–, establece que los Centros o Servicios perderán la acreditación por los motivos que se indican a continuación: a) Haber sido sancionado por incumplimiento de la normativa asistencial, sanitaria. Municipal, fiscal o laboral y de Seguridad Social sin perjuicio de las demás responsabilidades que puedan proceder. b) Por solicitud de los interesados, la resolución que se adopte fijará la fecha efectiva de la baja, atendiendo a la terminación de los programas concertados con dicho Centro Directivo que se encuentren pendientes o en curso de realización. c) Incumplir las condiciones exigidas para la acreditación de Centros o Servicios. Es evidente que en tales casos debe respetarse el derecho a la audiencia previa (art. 84 LRJPAC).

<sup>405</sup> Ley 12/2007, de Cataluña –art. 70.2–. Posiblemente debido a este efecto, la acreditación se organiza mediante convocatoria pública. Por ejemplo, Orden ASC/32/2008, de 23 de enero, de Convocatoria para el año 2008, para la acreditación de entidades colaboradoras de varios programas en el ámbito de los servicios sociales.

<sup>406</sup> Ley 16/2010, de Castilla y León –art. 64.3–. En cambio, en el Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia, la acreditación no es una condición previa sino un criterio de preferencia para concertar con la Administración autonómica –art. 34–, lo que parece implicar que es posible concertar servicios si ostentar la acreditación previa.

<sup>407</sup> Así, expresamente, Ley 12/2008, del País Vasco –art. 59.3–.

<sup>408</sup> Así, art. 81 Ley 5/2009, de Aragón, art. 85 Ley 4/2009, de Illes Balears.

En efecto, de las leyes autonómicas se desprende la obligación de las entidades o centros acreditados de facilitar a la Administración competente una información económico-financiera y de gestión que permita la evaluación objetiva del servicio prestado y a la satisfacción de las personas usuarias, parámetros que van más allá del mero cumplimiento estricto de la legalidad<sup>409</sup>. Y, además, es esencial al sistema de acreditación que el centro o servicio acreditado se someta a evaluaciones periódicas de su nivel de calidad<sup>410</sup>.

En Andalucía, el Decreto 87/1996, –art. 30–, obliga a los centros acreditados los deberes siguientes: a) Remitir anualmente la memoria de actividades del Centro. b) Comunicar anualmente las variaciones en las plantillas de personal en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. c) Remitir balance económico del ejercicio anterior y los Presupuestos del Centro para cada año en curso, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Por ello, es sorprendente que la inspección de Servicios Sociales no haya contemplado durante lustros la fiscalización del mantenimiento del cumplimiento de los requisitos relativos a la acreditación de los Centros concertados<sup>411</sup>.

Por lo demás, en alguna Comunidad Autónoma se establece entidades acreditadas de iniciativa social tienen, además, el derecho a participar mediante sus asociaciones representativas en el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, en los términos que se determinen reglamentariamente<sup>412</sup>. Finalmente, es interesante el deber de publicidad previsto en alguna norma autonómica, en virtud del cual La Consejería competente en materia de servicios sociales hará pública, de forma anual, una relación de los servicios que cuenten con la acreditación<sup>413</sup>.

---

<sup>409</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra –art. 77–; Ley 12/2007, de Cataluña –art. 70.3–; Ley 4/2009, de Illes Balears –art. 86.1–. Así, según el Decreto 87/1996, de Andalucía, la acreditación comporta una serie de obligaciones adicionales, como remisión anual de la memoria de actividades del centro y del balance económico del año anterior y de los presupuestos del año en curso, variaciones de las plantillas –art. 30–.

<sup>410</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra –art. 79.1–, que prevé la ordenación por reglamento del procedimiento de evaluación.

<sup>411</sup> Así, la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el Informe de 2002 otras veces citado (BOJA núm. 108, de 6 de junio de 2005), señaló que la Inspección sólo había revisado el cumplimiento de los requisitos mínimos materiales y funcionales, aquellos que son exigidos a efectos de la mera autorización del centro. No obstante, en el posterior «Informe de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de las residencias de mayores concertadas con el IASS» (BOJA 22-11-2011) se indica que desde el 2005 el Plan General de Inspección contempla dentro de su alcance tanto la comprobación del cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales obligatorios para la autorización de funcionamiento, como de los requisitos de calidad necesarios de las residencias concertadas para obtener la acreditación.

<sup>412</sup> Así, Ley 12/2007, de Cataluña (art. 70).

<sup>413</sup> Así, Ley Foral 15/2006, de Navarra (art. 81).

#### **4. Colaboración de la iniciativa privada con el sistema público de servicios sociales**

Como se ha dicho antes, las entidades de iniciativa privada acreditadas pueden concertar sus servicios con la Administración así como gestionar servicios sociales de titularidad pública. A este respecto, aun cuando ha existido una práctica a acordar estos servicios mediante convenios de colaboración, sobre todo en el caso de iniciativa social no lucrativa, en la actualidad, Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, obliga a utilizar el correspondiente contrato administrativo, de modo que se garantiza el respeto a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, de acuerdo con la normativa de contratos del sector público, incluyendo los criterios de preferencia en la adjudicación de contratos a los cuales hace referencia la propia la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (Disposición Adicional Sexta).

Cuestión distinta es que el concierto, como modalidad contractual, precisa de un adecuado desarrollo reglamentario, que defina los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del contrato, garantizando en todo caso la equivalencia en la calidad de las prestaciones de las personas usuarias con las del sector público<sup>414</sup>. En efecto, es fundamental que la Administración vele especialmente por la garantía de la calidad y de los estándares mínimos de prestación de los servicios, pues la concertación del servicio no supone la pérdida ni la modificación de la naturaleza de servicio integrado en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública<sup>415</sup>. En tal sentido, es de interés alguna disposición autonómica conforme a la cual el acceso a las plazas concertadas con entidades privadas se realizará siempre a través de la Administración pública concertante<sup>416</sup>.

#### **5. Registro de Servicios Sociales**

La LSSA –art. 25–, dispone que la iniciativa social, a través de las entidades privadas, podrá colaborar en el Sistema Público de Servicios Sociales regulado por la presente Ley siempre que observe el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Inscripción previa en el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía, que habrá de desarrollarse reglamentariamente.

Lo cierto es que al igual que en otros sectores y como un instrumento de ordenación mismo, las normas autonómicas contemplan un registro administrativo de entidades y centros de servicios sociales, en el que constan todos los centros y servicios autorizados, así

---

<sup>414</sup> Así, Ley 12/2008, del País Vasco (art. 61).

<sup>415</sup> Así, Ley 12/2007, de Cataluña (art. 75), Ley 4/2009, de Illes Balears (art. 89).

<sup>416</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 42).

como las entidades de iniciativa privada de servicios sociales que sean titulares y/o gestionen dichos centros y servicios. Así, en Andalucía, se denomina Registro de Entidades, Servicios y Centros, que establece que el registro tiene carácter público, y constituye un instrumento de conocimiento planificación, ordenación y publicidad de los Servicios Sociales existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 18 y 19 Decreto 87/1996)<sup>417</sup>.

Generalmente se diferencia entre la inscripción de centros y servicios, la cual debe efectuarse de oficio por la Administración, con ocasión de la autorización administrativa, y la inscripción de la entidad misma, que puede ser también de oficio, a consecuencia de la inscripción registral del centro o servicio dependiente de esa Entidad, o, en otro caso, mediante solicitud de la entidad interesada (arts. 20 y 21 Decreto 87/1996)<sup>418</sup>. Curiosamente el Decreto 87/1996, no determina el contenido de las inscripciones, cuando algunas leyes modernas sí lo hacen<sup>419</sup>.

De este modo, la inscripción carece de relevancia a efectos del legítimo inicio de la actividad de prestación de servicios sociales, pues la licitud del mismo dependerá exclusivamente de que se ostente o no la autorización, pero no puede reprocharse a la iniciativa privada la falta de inscripción de un centro o servicio en el registro, cuando corresponde a la Administración proceder de oficio a su alta. Así, el Decreto 87/1996, –art. 24–, dispone que la inscripción «no tendrá efectos constitutivos». Por tanto, la inscripción en el registro de servicios sociales no confiere a las personas interesadas más derechos que la constancia de los actos y datos de los que trae causa. Ahora bien, el Decreto 87/1996, –art. 24–, añade que la inscripción de la entidad y del centro o servicio será requisito indispensable para la celebración de conciertos o convenios y concesión de subvenciones o cualquier clase de ayuda de la Administración Autonómica de Andalucía en materia de Servicios Sociales, lo cual sólo se entiende en el caso de entidades que no sean titulares de centros o servicios, pues en el resto de los casos debe realizarse de oficio por la Administración, con objeto de respetar lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio<sup>420</sup>.

<sup>417</sup> La Ley 5/2009, de Aragón, diferencia entre entidades de iniciativa social y mercantil (art. 82).

<sup>418</sup> De modo similar, Ley 12/2008, del País Vasco –art. 53– y Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha –art. 51–. En el caso de que la Ley permita obtener la autorización por silencio administrativo, debe preverse que la entidad titular del centro o servicio pueda instar su inscripción en el Registro.

<sup>419</sup> Por lo común, en el registro de servicios sociales constan los siguientes datos: a) Los centros y servicios autorizados y, en su caso, acreditados de los que sea titular la entidad. b) La relación de conciertos, contratos o convenios de colaboración establecidos con cada entidad privada. c) Las incidencias que se produzcan como consecuencia del ejercicio de las funciones de inspección y sanción establecidas por las leyes y las incidencias que afecten al régimen de autorización y acreditación. d) La composición actualizada de los órganos de gobierno y administración de las entidades privadas. e) Las cuentas anuales auditadas de las entidades privadas acreditadas. Por ejemplo, Ley 12/2007, de Cataluña (art. 72) y de la Ley 4/2009, de Illes Balears (art. 84).

<sup>420</sup> Así, art. 84 Ley 4/2009, de Illes Balears, art. 53 Ley 12/2008, del País Vasco, o art. 51 Ley 14/2010, de Castilla La Mancha. En este sentido, cabe citar el Acuerdo de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y

## 6. Fomento de la iniciativa social

Como se ha señalado antes, la LSSA –art. 25–, dispuso que la iniciativa social, a través de las entidades privadas, podrá colaborar en el Sistema Público de Servicios Sociales regulado por la presente Ley siempre que observe el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Inscripción previa en el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía, que habrá de desarrollarse reglamentariamente. b) Cumplimiento de las normas de adecuación a los programas establecidos por la Administración, de conformidad con lo preceptuado en la presente Ley. Además, la LSSA –art. 29–, declaró que la colaboración financiera de los poderes públicos con la iniciativa social, que tendrá carácter *subsidiario*, se ajustará a fórmulas regladas y estará condicionada al cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Regional de Servicios Sociales, a las normas de calidad mínima de los servicios que se presten y al control e inspección de la aplicación de los fondos públicos recibidos.

En relación con el Registro, como nos consta, el Decreto 87/1996, declara que la inscripción de la Entidad y del Centro o Servicio será requisito indispensable para la celebración de conciertos o convenios y concesión de subvenciones o cualquier clase de ayuda de la Administración autonómica de Andalucía en materia de servicios sociales. Por tanto, lo que destaca es la exigencia de que las entidades de iniciativa social en la realización de actividades de servicios sociales se ajusten a la política definida por la planificación estratégica de servicios sociales, esto es a las directrices de la planificación de servicios sociales aprobada por el Gobierno autonómico<sup>421</sup>.

Por lo demás, en algunas Comunidades Autónomas se establece que las Administraciones públicas fomentarán en especial a las organizaciones de ayuda mutua, entendiendo por tales aquellas entidades de iniciativa social cuyas socias sean, principalmente, las personas que afrontan directamente una situación de necesidad o dificultad y/o sus familiares<sup>422</sup>. De modo similar, entendemos que debería valorarse en especial a las asociaciones que trabajen en el campo de los servicios sociales y sean declaradas de interés público de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía<sup>423</sup>.

---

León y el Estado en relación con la Ley 16/2010, de Servicios Sociales, de Castilla y León, en virtud del cual el artículo 58 de la Ley ha de interpretarse en el sentido de que la inscripción en el Registro de entidades, servicios y centros del sistema de servicios sociales, será realizada de oficio y no tendrá carácter constitutivo para el acceso a la actividad.

<sup>421</sup> Así, Ley 12/2007, de Cataluña (arts. 76 y 78) y Ley 5/2009, de Aragón (arts. 83 y 84).

<sup>422</sup> Ley 12/2008, del País Vasco (art. 75).

<sup>423</sup> Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía (art. 36), contempla la declaración de interés público de Andalucía a las asociaciones que desarrollen fines, entre otros, de asistencia social, de promoción de la mujer, de promoción y protección de la familia, de protección de la infancia, promoción de la juventud, de fomento de la igualdad de oportunidades y de la tolerancia, de promoción del voluntariado social, y de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales, económicas o culturales.

## X. CALIDAD

### 1. La calidad como principio y estrategia del sistema público de servicios sociales

La única referencia expresa contenida en la LSSA a la calidad de los servicios sociales es a propósito de la colaboración financiera de los poderes públicos con la iniciativa social, la cual deberá respetar «las normas de calidad mínima de los servicios que se presten» –art. 29–. A partir de este precepto, como nos consta, se articuló el sistema de acreditación de servicios y centros, regulado en la actualidad en el Decreto 87/1996. Sin embargo, hoy en día, la calidad es un imperativo de todos los servicios públicos, tal como exige el Estatuto de Autonomía para Andalucía –art. 37.1.1<sup>o</sup>–<sup>424</sup>. Y, en este sentido, las modernas leyes de servicios sociales declaran que la calidad constituye un principio rector del sistema público de servicios sociales y un derecho de las personas usuarias<sup>425</sup>.

Pero ello exige ir más allá del simple sistema de acreditación inicial e implementar verdaderos sistemas de gestión de la calidad, que incluyan los criterios y los estándares de calidad de las prestaciones, servicios y programas que integran el sistema, así como los mecanismos de evaluación y garantía del cumplimiento. En efecto, es evidente que la promoción de la cultura de la calidad es un buen instrumento para garantizar la atención de los usuarios y el respeto a sus derechos<sup>426</sup>. Asimismo, los sistemas de gestión de la calidad permiten obtener ventajas en el mercado de cara a los usuarios o a recibir el voto de confianza por parte de las entidades que aportan la financiación, y sirven de complemento para la actuación de control a cargo de la Administración, dado que una de las características de los sistemas de gestión de la calidad es la introducción de mecanismos de autoevaluación y evaluación externa de los servicios.

En Andalucía, y de acuerdo con el modelo de la evaluación de la calidad de los servicios públicos de la Administración Junta de Andalucía<sup>427</sup>, se está optando por un sistema basado en el modelo EFQM (Modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad), elaborado por la Fundación Europea de Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality

---

<sup>424</sup> Además, el artículo 24 del Estatuto establece que las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la Ley, a las ayudas, prestaciones y *servicios de calidad* con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social.

<sup>425</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 81); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 82); Ley 13/2008, de Galicia (art. 49); Ley 4/2009, Baleares (art. 92); Ley 5/2009, de Aragón (art. 62).

<sup>426</sup> Véase un introducción general en V. MANTECA VALDELANDE, «La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 66, 2007.

<sup>427</sup> La normativa de calidad de los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía se remonta al aún vigente Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los Servicios Públicos, modificado por Decreto 177/2005, de 19 de julio, con la finalidad de extender su aplicación a empresas y fundaciones del sector público andaluz.

Management), el cual incorpora un proceso de evaluación externa llevado a cabo con la colaboración de una entidad externa que actúa bajo la supervisión de la Administración<sup>428</sup>.

Ahora bien, en la implementación de esta política de calidad pueden diferenciarse hasta tres tipos de normas. En primer lugar, están las normas que tratan de incentivar a los centros integrados en el sistema público a incorporar a una evaluación de calidad, pero sin imponer esta evaluación. Así, por ejemplo, en Andalucía, la Orden de 5 de julio de 2007, por la que se establece el sistema de evaluación externa de la calidad de los centros residenciales y de día para personas con discapacidad propios, concertados y conveniados con la Consejería competente, establece un sistema voluntario, si bien incentivado, pues los gastos pueden ser sufragados por la Administración autonómica.

En segundo lugar, se encuentran las normas que imponen obligatoriamente a los centros y servicios integrados en el sistema de responsabilidad pública, con independencia de que se trate de centros y servicios de titularidad pública o privada. En Andalucía, sería el caso del Decreto 33/2008, de 5 de febrero, de Centros y Servicios de Reforma Juvenil, el cual obliga a estos centros, tanto de titularidad pública como privada, a implantará sistemas de gestión de calidad y mejora continua cuyo objetivo principal será la reinserción de los menores –art. 13–, si bien se trata fundamentalmente de programas de autoevaluación<sup>429</sup>. Y en esta línea se sitúa la mayor parte de las modernas leyes generales de servicios sociales<sup>430</sup>. Así, cabe destacarla Ley de La Rioja 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales, la cual prevé un programa de implantación de sistemas de evaluación de la calidad de los Servicios Sociales aplicable a las entidades, centros y servicios que integran el Sistema Público de Servicios Sociales –art. 2–<sup>431</sup>.

Y, en tercer lugar, están las normas que imponen la implantación de sistemas de calidad inclusive a centros de servicios sociales no integrados en el sistema público. Así, cabe señalar que tal vez la primera ley autonómica en llevar a un primer plano la cultura de la calidad en esta materia, la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y

---

<sup>428</sup> Por ejemplo, Orden de 5 de julio de 2007, por la que se establece el sistema de evaluación externa de la calidad de los centros residenciales y de día para personas con discapacidad propios, concertados y conveniados con la Consejería competente.

<sup>429</sup> También sería el caso, por ejemplo, del Decreto del Gobierno valenciano 90/2002, de 30 de mayo, sobre Control de la Calidad de los Centros y Servicios de Acción Social y sus Entidades Colaboradoras, en el cual se establece claramente que el importe económico de las evaluaciones de calidad será sufragado por las personas físicas o jurídicas titulares de los centros y servicios que se sometan a evaluación –art. 3–.

<sup>430</sup> Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra –art. 81–; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco –art. 76–; Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja –art. 55–.

<sup>431</sup> La Ley entiende por programa de evaluación los procesos integrales y continuados de análisis de los centros, de los servicios prestados y de las actividades de las unidades organizativas a partir de las necesidades de las personas usuarias y de los compromisos declarados –art. 13–.

Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, obligó a la Comunidad Autónoma a impulsar la implantación de sistemas de evaluación de la calidad de los servicios prestados por los centros de servicios sociales (por tanto, todos los autorizados), entendiéndose por evaluación de la calidad el proceso integral y continuado de medición del servicio prestado a partir de los compromisos declarados, las necesidades de los usuarios y los programas de mejora desarrollados –art. 12.1–. Pero, además, de modo específico, esta Ley obliga a los centros residenciales autorizados con cien o más usuarios a tener certificado de evaluación de calidad emitido por Organismo acreditado a tal efecto, y que debe contemplar, en todo caso, los siguientes parámetros; satisfacción del usuario, profesionalización de la gestión, formación continua del personal y mejora continua de los procesos, así como las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. Por su parte, los centros y servicios con menos de 100 usuarios deben realizar una “evaluación interna de la calidad de los servicios prestados de acuerdo con los requisitos que se definan reglamentariamente” –art. 12.5–<sup>432</sup>. Criterios seguidos por la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria<sup>433</sup>.

A nuestro modo de ver, la situación actual en Andalucía es marcadamente deficiente, pues no existe una política y una normativa general que garantice la calidad de los servicios sociales que se prestan en la Comunidad Autónoma. Tal estrategia de calidad y las normas en las que se plasme deberían, al menos, obligar a todos los centros y servicios que integran el sistema público de servicios sociales, con independencia de su titularidad pública o privada. Entre los programas a desarrollar, dentro del marco de la Estrategia de Calidad, deberán figurar los siguientes: a) Criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios. b) Indicadores de calidad para la evaluación, mejora continua y análisis comparado de los centros y servicios sociales. c) Guías de buenas prácticas. d) Cartas de servicios. e) Criterios de calidad en el empleo. f) Formación continua de los profesionales del sistema y su participación en el diseño de los procesos de mejora. g) Mecanismos de tramitación de sugerencias, quejas y reclamaciones de las personas usuarias o de mediación o arbitraje<sup>434</sup>.

<sup>432</sup> Dichos requisitos podrán referirse a la elaboración de cartas de servicio, definición de protocolos específicos de actuación, certificación de procesos concretos, sistemas de información, definición de estándares e indicadores y planes de formación –art. 12.5–.

<sup>433</sup> La Ley 2/2007, Cantabria, establece que todos los centros y entidades, tanto públicos como privados, de servicios sociales estarán obligados a realizar, periódicamente, una evaluación interna de la calidad de los servicios prestados, a excepción hecha de los centros residenciales que cuenten con más de cien plazas, concertadas o no, que estarán obligados a contar con un sistema de gestión de la calidad certificado por un organismo acreditado a tal efecto, debiendo estar expuesto en lugar visible la certificación expedida por dicho organismo –art. 81.3–. La gestión de la calidad de los servicios prestados por los centros y entidades tanto públicos como privados, se realizará respetando el contenido y los requisitos mínimos, funcionales y materiales, que se establezcan reglamentariamente incluyendo, en todo caso, los siguientes parámetros: satisfacción de la persona usuaria, profesionalización de la gestión, formación continua del personal, fomento de la igualdad de oportunidades y mejora continua de los procesos, así como las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y de la comunicación –art. 81.2–.

<sup>434</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 85, Plan de Calidad); Ley 13/2008, de Galicia (art. 51, Plan de Calidad); Ley 4/2009, de Baleares (art. 95, Plan de Calidad) y, sobre todo, Ley 5/2009, de Aragón (art. 63, Estrategia de Calidad).

Pero, además, el Consejo de Gobierno deberá extender la aplicación de las normas de calidad a aquellos centros y servicios de la iniciativa privada no integrados en el sistema público de Servicios Sociales, como los de tipo residencial, que por su relevancia se considere conveniente para garantizar los derechos de los usuarios.

En este sentido, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña, dispuso que las normas sobre calidad de los servicios sociales se aplican a la iniciativa pública y privada en materia de servicios sociales y obligan a las administraciones competentes, las entidades de iniciativa privada y los profesionales y proveedores de servicios sociales –art. 83–<sup>435</sup>. De este modo, las entidades privadas no integradas en el sistema de responsabilidad pública se ajustarán a los criterios de calidad que legalmente se establezcan como necesarios para obtener la autorización administrativa requerida para el ejercicio de su actividad o la acreditación necesaria para la prestación de determinados servicios o prestaciones públicas<sup>436</sup>.

Por último, debe señalarse que, al menos en relación con los servicios y centros no integrados en el sistema público, su sujeción a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, obliga a las Administraciones Públicas a fomentar un elevado nivel de la calidad de los servicios –art. 26.1–<sup>437</sup>.

## **2. Sistema de Información en Servicios Sociales**

Relacionado con la política de calidad, uno de los aspectos ausentes en la LSSA y que ordenan las modernas leyes autonómicas de servicios sociales es la creación de un Sistema de Información en Servicios Sociales, integrado por todos los datos relativos a la atención social de los usuarios del sistema de servicios sociales, con los objetivos de evitar duplicidades y mejorar la atención a las personas destinatarias de los servicios sociales<sup>438</sup>.

---

<sup>435</sup> Precepto prácticamente reproducido por la Ley 4/2009, Illes Balears –art. 93–, y por la Ley 5/2009, Aragón –art. 62.3–. De modo similar la Ley 16/2010, Castilla y León, establece que los criterios de calidad informarán la normativa sobre registro, autorización y acreditación y el desarrollo de los planes de calidad que sean aplicables a toda actividad que en materia de servicios sociales desarrollen en Castilla y León, la Administración de la Comunidad, las entidades locales competentes y las entidades privadas –art. 49.3–.

<sup>436</sup> Ley 5/2009, Aragón –art. 62.3–; Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 75.4–.

<sup>437</sup> Para lograr esta finalidad puede utilizarse, entre otros, de los siguientes instrumentos: i) La evaluación o certificación de sus actividades por parte de organismos independientes (acreditados). ii) La elaboración de su propia carta de calidad o la participación en cartas o etiquetas de calidad elaboradas por organizaciones empresariales o profesionales a nivel comunitario.

<sup>438</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 42); Ley 4/2009, Baleares (art. 49); Ley 12/2008, País Vasco (art. 79) y Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 26).

Para la efectividad de este sistema de información, las leyes explicitan el deber de las Administraciones públicas andaluzas y de las entidades privadas que colaboren con el sistema público de servicios sociales o perciban fondos públicos, de aportar la información necesaria para el buen funcionamiento y para la permanente actualización del Sistema de Información sobre Servicios Sociales, en los términos y con la periodicidad que se determine reglamentariamente<sup>439</sup>.

Asimismo, en aras de cumplir la reserva de ley exigida por el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, es importante que la Ley explicita la autorización para registrar los datos personales de los usuarios, de tal modo que las Administraciones públicas competentes no precisarán obtener el consentimiento de las personas para registrar sus datos en el sistema de información, siempre y cuando vayan a recibir atención social del sistema de servicios sociales<sup>440</sup>. En cualquier caso, el acceso y la utilización del sistema deberá garantizar la privacidad de los datos de carácter personal, así como la seguridad de las comunicaciones en el intercambio de información sobre datos de carácter personal entre los agentes del sistema que sean estrictamente necesarios para el acceso a las prestaciones.

Además, en aplicación de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, la cual establece que los poderes públicos de Andalucía, para garantizar de modo efectivo la integración de la perspectiva de género en su ámbito de actuación, deberán incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que realicen (art. 10), todos los datos del sistema informativo social deben recogerse, compilarse, analizarse y presentarse desglosados por sexos. Y, por último, el sistema de información en servicios sociales deberá coordinarse con el Sistema Estadístico de Andalucía, pues de conformidad con la Ley 4/1989, de 12 diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada por Ley 4/2007, de 4 de abril, toda actividad estadística para fines de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debe integrarse en dicho sistema.

### **3. Los profesionales de los servicios sociales**

Generalmente en el marco de la estrategia de calidad de los servicios sociales, las modernas leyes del sector contienen una breve ordenación del régimen de los profesionales de los servicios sociales. Ello es así porque si hay un elemento que destaca sobremedida en los servicios sociales es el capital humano, pues se trata de servicios personales, en mayor medida que en otros sistemas en los que factor tecnológico también es importante

---

<sup>439</sup> La Ley 12/2008, País Vasco, va más allá de las entidades colaboradoras, pues hace derivar directamente de la autorización de funcionamiento.

<sup>440</sup> Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 26).

(como los servicios sanitarios). De aquí la pertinencia de abordar el régimen de los profesionales desde la política de calidad.

Básicamente, conviene declarar que el sistema público de servicios sociales habrá de contar con el personal suficiente, con la titulación adecuada, los conocimientos, la estabilidad laboral, el reconocimiento social y las capacidades y aptitudes precisas para garantizar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios sociales, debiendo procurarse la homogeneización de los perfiles con relación a las funciones que deban desarrollarse<sup>441</sup>.

Para ello, es preciso que el Gobierno autonómico determine las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las actividades profesionales necesarias para la aplicación del catálogo de prestaciones y servicios del sistema. Más aún, en el algún caso, de modo acertado, se considera la estabilidad del empleo de las personas profesionales de servicios sociales como criterio evaluable en el acceso a la financiación pública por parte de las entidades prestadoras de servicios sociales<sup>442</sup>.

Asimismo, algunas de las modernas leyes declaran una serie de derechos y deberes de los profesionales de los servicios sociales, ya sean éstos de titularidad pública o privada<sup>443</sup>. Entre los primeros, y además de los derechos y deberes que les reconoce y les impone la legislación aplicable a cada uno de ellos, pueden señalarse los siguientes derechos:

- a) Derecho a acceder a una información y orientación que faciliten la adecuación de la atención profesional a las necesidades de las personas usuarias, así como la adaptación de los profesionales a las características de los servicios.
- b) Derecho a recibir una formación continua, con vistas a garantizar la adecuación de la práctica profesional a criterios de buenas prácticas. En general, la formación del personal vinculado al sistema público de servicios sociales, tanto en servicios de titularidad pública como en centros privados acreditados, debe estar dirigida a la mejora y adecuación de la cualificación de las personas profesionales que se dedican a su prestación, potenciando sus conocimientos, capacidades y aptitudes tanto en relación mejora de la eficacia y la eficiencia en la atención social, como los relacionados con la mejora en la gestión<sup>444</sup>. Más aún, en algunos casos se prevé que los programas de formación estarán encuadrados en el marco del Plan Estratégico de Servicios Sociales, y su desarrollo podrá efectuarse directamente por la Administración autonómica o bien a través de

---

<sup>441</sup> Ley 12/2007, de Cataluña (art. 43).

<sup>442</sup> Ley 13/2008, de Galicia (art. 25).

<sup>443</sup> Ley Foral 15/2006, de Navarra (art. 63); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 45); Ley 12/2008, País Vasco (arts. 11 y 12); Ley 5/2009, de Aragón (art. 66).

<sup>444</sup> Ley 5/2009, de Aragón (art. 68).

convenios de colaboración con otras entidades y, en particular, con las Universidades y centros de formación<sup>445</sup>.

- c) Derecho a participar individual o colectivamente en las decisiones que les afecten y en la organización de los servicios, y a acceder a los cauces de información, sugerencia y queja que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos.
- d) Derecho a que las organizaciones en las que trabajen adopten las medidas de prevención y atención necesarias ante situaciones provocadas por factores psicosociales que afecten al estado emocional, cognitivo, fisiológico y de comportamiento de los profesionales. Como es bien sabido, fue precisamente en el ámbito de los profesionales de los servicios sociales en el cual se diagnosticó por vez primera el síndrome del burnout.
- e) Derecho a que los responsables de los servicios, los demás profesionales y los usuarios y sus acompañantes los traten con respeto y corrección.

Además, como deberes específicos de los profesionales de los servicios sociales, se contemplan los siguientes:

- a) Cumplir con los preceptos de una adecuada deontología profesional, promoviendo buenas prácticas relativas a la ética profesional.
- b) Respetar la confidencialidad de la información de carácter personal obtenida en el desempeño de la actividad profesional. Ni que decir tiene que la información de los usuarios de servicios sociales suele afectar al ámbito estricto de la intimidad personal y familiar (datos sobre relaciones personales y familiares, información médica...).
- c) Conocer y cumplir la normativa reguladora vigente en el ámbito de los servicios sociales y de modo particular aquella que afecta a los servicios y programas en los que desempeña su actividad profesional.
- d) Mantener en sus relaciones con otras personas, profesionales o usuarias, un trato respetuoso y no discriminatorio.
- e) Poner en conocimiento de las personas con responsabilidad en la gestión de los servicios las irregularidades o anomalías que se observen en el funcionamiento, la organización o las instalaciones del mismo, así como aquellas que considere suponen vulneración de derechos. En este último caso es evidente el conflicto que puede surgir con la dirección de la organización a la que sirve el profesional.

---

<sup>445</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 85); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 80); Ley 4/2009, de Baleares (art. 97); Ley 5/2009, de Aragón (art. 68); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 78).

## 4. Investigación e innovación tecnológica

Por último, las modernas leyes de servicios sociales obligan a las Administraciones públicas a impulsar la investigación científica y la innovación tecnológica en el ámbito de los servicios sociales, a fin de lograr la mayor eficiencia en la prestación de los diferentes servicios<sup>446</sup>. Para ello, las Administraciones públicas deben fomentar la realización de estudios e investigaciones sobre las necesidades emergentes de atención social, sobre los factores que inciden en la demanda y sobre la evaluación de los elementos organizativos y de gestión del sistema, así como su coordinación y complementariedad con el Sistema Sanitario para optimizar la atención integral de las personas<sup>447</sup>. En caso de Andalucía, las Administraciones competentes podrán emplear a tal fin los instrumentos de colaboración previstos en la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento.

## XI. INSPECCIÓN

### 1. Insuficiencias en la ordenación y consecuencias

Para la garantía del cumplimiento de la legalidad en materia de centros y servicios sociales, como en cualquier otra materia, es fundamental el ejercicio por parte de las Administraciones competentes para ello de la potestad inspectora. Así, ya en 1990 el Defensor del Pueblo exhortó a las Administraciones Públicas competentes a ejecutar programas de inspecciones de las residencias privadas de la tercera edad, al objeto de garantizar que la atención a los residentes se desarrolle en un marco acorde con la dignidad humana y acomodado a las condiciones mínimas materiales y funcionales que se establezcan, así como para asegurar el respeto de los derechos de los usuarios<sup>448</sup>. Más aún, si el ejercicio de la función inspectora es necesario en cualquier sector, en el ámbito de los servicios

---

<sup>446</sup> Ley 2/2007, de Cantabria (art. 86); Ley 12/2007, de Cataluña (art. 81); Ley 13/2008, de Galicia (art. 28); Ley 4/2009, Baleares (arts. 98 y 99); Ley 5/2009, Aragón (art. 69); Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 79).

<sup>447</sup> Así, Ley 14/2010, de Castilla-La Mancha (art. 79). Asimismo, en tales investigaciones deber integrarse la perspectiva de género, por exigencia de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía (art. 10).

<sup>448</sup> El Senado en su informe de 1989 sobre la situación de las residencias para la tercera edad en España – DOCG, Senado, serie I, 22 de junio de 1989, nº 326–, ya había manifestado que la comercialización para el lucro de las residencias privadas, los problemas familiares y sociales forman un conjunto de condiciones para la explotación estos establecimientos por parte de desaprensivos. En este sentido, el Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales* 2001, p. 363, declaró: “El notable y progresivo incremento de la demanda de atención lleva, sin duda, aparejada la creación y puesta en funcionamiento de servicios de diversa índole, que pretenden dar respuesta a las necesidades de la población mayor y de sus familias. Por ello, resulta especialmente necesario el control que las administraciones públicas deben establecer, al objeto de garantizar los derechos de aquellos ciudadanos que acuden a la iniciativa privada para dar respuesta a sus necesidades de atención residencial”.

sociales es fundamental. Las denuncias o quejas de los usuarios son escasas debido a la fragilidad –en ocasiones extrema– de los colectivos atendidos, que encuentran serias dificultades físicas, culturales y sociales para defender sus derechos y denunciar los casos de abusos y lesión sobre su persona o sus bienes<sup>449</sup>.

Sin embargo, como se ha señalado antes, la ordenación de la función inspectora en las leyes de servicios sociales de primera generación era prácticamente inexistente. Así, la LSAA apenas contiene una referencia a la inspección con ocasión de la tipificación de la falta de obstrucción a su labor<sup>450</sup>.

Esta falta de cobertura normativa llevó a la Administración de la Comunidad andaluza durante años a considerarse incompetente para inspeccionar los centros de las entidades no inscritas, limitándose a controlar a los centros propios y concertados o subvencionados, y abdicando de toda actuación inspectora sobre centros no concertados, en una actitud calificada abiertamente por el Defensor del Pueblo Andaluz como negligente<sup>451</sup>. Incluso en los centros autorizados el control se limitaba a la visita inicial al solicitar la autorización, pese a que las circunstancias habían podido variar notablemente con el curso de los años y deteriorarse, reducirse o eliminarse los servicios inicialmente previstos<sup>452</sup>. Así, describió el Defensor del Pueblo Andaluz esta situación:

«Ni que decir tiene que es la falta de control sobre los centros la que genera el mayor número de irregularidades en este sector, si bien no es exacto, sin embargo, identificar Residencias no autorizadas con Residencias sin control alguno, porque también existen otras autorizadas sobre las que no se ejerce, de hecho, ningún tipo de supervisión. Es frecuente que haya Residencias a las que sólo se les ha girado una visita, en el momento de su apertura, sin que con posterioridad hayan sido sometidas a ninguna inspección, pese a que sus circunstancias han podido variar notablemente con el curso de los años y deteriorarse, reducirse o eliminarse los servicios inicialmente previstos. Esta ausencia de control alcanza su punto álgido, lógicamente, en

---

<sup>449</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 914. Así, el Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 2001*, p. 363, señaló: “Debido a sus condiciones de dependencia estas personas se encuentran en un grado de mayor indefensión, por lo que deben ser objeto de una atención especial sobre las condiciones de seguridad, comodidad e higiene necesarias para el desarrollo de su vida cotidiana”.

<sup>450</sup> Lo cierto es que esta ausencia de tratamiento de la función inspectora en esta época no era exclusiva del ámbito de los servicios sociales, sino que era un fenómeno generalizado en otros ámbitos. Véase M. Rebollo Puig “Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas”, en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pp. 447 y ss.

<sup>451</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, “Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 934.

<sup>452</sup> También quedaban excluidas de cualquier tipo de control tanto el resto de los centros públicos (de Diputaciones y Ayuntamientos), que desarrollaban sus actividades al margen de la supervisión de la Administración Autonómica, que había delegado “de facto” en dichas Entidades su facultad de inspección.

las Residencias que carecen de autorización administrativa, y ello posibilita que en las mismas puedan originarse las más variadas formas de vulneración de los derechos de los usuarios. La pasividad de la Administración autonómica es el mejor caldo de cultivo posible para el florecimiento de toda una red paralela de residencias, cuyo afán de lucro les lleva no sólo a ignorar la normativa legal, sino a desarrollar prácticas atentatorias contra los derechos de los ancianos y contra su propia dignidad»<sup>453</sup>.

La alarma social generada por los abusos cometidos en centros, en especial residenciales para personas mayores, y la presión de los comisionados parlamentarios, entre otros factores, impulsó la ordenación en la década de los noventa de la función inspectora, para lo cual algunas Comunidades aprobaron leyes específicas<sup>454</sup>. Y, en todo caso, las modernas leyes autonómicas de servicios sociales prestan, con las inevitables variantes, una mayor atención a la ordenación de esta capital función pública<sup>455</sup>. Por su parte, en Andalucía, sólo después de que Defensor del Pueblo Andaluz recomendase la implantación efectiva de un servicio de Inspección que, a través de planes anuales, asumiera el control periódico de las residencias autorizadas o concertadas, y desarrollara las labores de investigación precisas para la averiguación de Residencias carentes de autorización, fue aprobado el ya derogado Decreto 141/1999, de 8 de junio, por el que se reguló la inspección de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma.

En la actualidad, a falta de determinaciones en la LSSA, la función inspectora se encuentra ordenada en el Decreto 396/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía. Se trata de una ordenación aún más pormenorizada que la contenida en el precedente Decreto 141/1999, y, en líneas generales, correcta.

Sin embargo, sucede que la adecuada ordenación de la función inspectora requiere que ciertas determinaciones estén contenidas en una norma con rango de ley, en cumplimiento de específicas reservas formales de ley contenidas en el ordenamiento estatal (por ejemplo, acceso a espacios que no tengan la condición legal de domicilio –art. 91.2 Ley

---

<sup>453</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, "Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales", *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 934. Esta actitud fue también censurada por el Defensor del Pueblo estatal, *Informe a las Cortes Generales 1996*, p. 156. Véase S. Fernández Ramos, «Los centros residenciales para personas mayores, especial referencia a Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 67, 2007, pp. 11-85.

<sup>454</sup> Ley de Cataluña 16/1996, de 27 de noviembre, reguladora de las Actuaciones Inspectoras y de Control en Materia de Servicios Sociales (aún vigente); Ley de las Islas Baleares 4/1999, de 31 de marzo, de la Función Inspectora y Sancionadora en Materia de Servicios Sociales (derogada).

<sup>455</sup> Con todo, aún se aprecian algunas insuficiencias, como las señaladas por L. Salamero Teixidó, 2011, pp. 160 y ss. Así, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, en su informe especial "Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social", 2009, solicitó que se conceda mayor relevancia a la actuación de los servicios de inspección sobre los centros dedicados a la atención a menores con problemas de conducta, tanto en lo que se refiere a la frecuencia de las inspecciones, como a la profundidad de las mismas, atendiendo a las especiales necesidades y vulnerabilidad de estos menores.

Orgánica del Poder Judicial–, o la formulación de requerimientos de comparecencias –art. 40.1 LRJPAC–; adopción de medidas provisionalísimas, antes del inicio del procedimiento sancionador –art. 72 LRJPAC–, o sustitución del sujeto destinatario de la notificación a efectos de la recepción del acta de inspección –art. 59.3 LRJPAC–)<sup>456</sup>.

Asimismo, la innegable importancia que la función inspectora ha adquirido como garantía del cumplimiento de la legislación de servicios sociales, en un ámbito caracterizado justamente por la posición de desventaja social, cuando no de indefensión material, de algunos grupos de personas usuarias de los servicios sociales (menores, discapacitados...), reclama otorgar a la inspección su tratamiento en la Ley, tal como llevan a cabo las modernas leyes autonómicas de servicios sociales. Y todo sin perjuicio, naturalmente, del ulterior desarrollo reglamentario de las previsiones legales.

Además, no debe olvidarse que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, establece que las Administraciones Públicas desarrollarán las actuaciones de vigilancia del cumplimiento de esta Ley y ejercerán las potestades sancionadoras conforme a lo previsto en la misma –art. 39–. Y, aunque la Ley 39/2006, se exprese en términos genéricos (Administraciones Públicas), en la Comunidad Autónoma andaluza corresponde a ejercer dichas potestades de inspección y sanción a la Administración autonómica en exclusiva. En definitiva, es necesario que una futura ley autonómica de servicios sociales aborde adecuadamente la ordenación de la función inspectora en esta materia, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.

## 2. **Ámbito de actuación y competencia**

Según el Decreto 396/2008, la Consejería competente en materia de servicios sociales «ejerce las funciones de inspección de entidades, servicios y centros de servicios sociales públicos y privados, situados en el territorio de Andalucía». Se trata de un precepto correcto, si bien sería conveniente evitar que quede fuera del alcance de la actuación inspectora ninguna clase de servicios sociales, con independencia de la naturaleza pública o privada de su titular, de la existencia o no de ánimo de lucro, de su regularidad formal (es decir, que se trate de servicios autorizados y registrados o de servicios clandestinos), así como del lugar donde la persona titular tenga su sede social o domicilio legal<sup>457</sup>.

En cuanto a la competencia en relación con la función inspectora, en la legislación autonómica, en general, es considerada una competencia reservada en exclusiva a la Administración

<sup>456</sup> Véase S. Fernández Ramos, *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2002.

<sup>457</sup> En este sentido, vid. por L. Salamero Teixidó, 2011, pp. 180-181.

autonómica<sup>458</sup>. Tal como efectúa el Decreto 396/2008. No obstante, en algunas Comunidades Autónomas se prevé la posibilidad de encomendar a la Administración Local la gestión de las actuaciones propias de la inspección, mediante convenio que deberá establecer la compensación económica que corresponda<sup>459</sup>. E, incluso, en algún caso, se reconoce a las entidades locales el ejercicio de las facultades de inspección y sanción «en sus propios centros y servicios, sin perjuicio de las atribuidas a la Administración de la Comunidad»<sup>460</sup>, lo cual no parece muy razonable. En nuestro criterio, la función de inspección debe mantenerse centralizada en la Administración autonómica, pues se trata de una función pública técnica en la que es preciso preservar su autonomía funcional, de modo que puede resentirse en el caso de que se descentralizara. Por ello, para nosotros, el papel de las entidades locales debe reconducirse hacia la colaboración con la actuación de la Administración autonómica.

Finalmente, en algunas Comunidades Autónomas se contempla la posibilidad de que la verificación del cumplimiento por parte de los centros y servicios de las condiciones materiales y de accesibilidad pueda ser llevada a cabo, no ya directamente por el personal de inspección de la Administración, sino por entidades o profesionales acreditadas<sup>461</sup>. Se trata, así, de introducir en este ámbito el fenómeno de las llamadas entidades colaboradoras de la Administración, que plantean importantes cuestiones de ordenación legal, principiando por el necesario respeto al principio de legalidad<sup>462</sup>.

---

<sup>458</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 87.1–; Ley 13/2008, Galicia –art. 71.1–; Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 52.1–. La excepciones son el País Vasco, pues la función inspectora se atribuye a las Diputaciones Forales, correspondiendo al Gobierno vasco la llamada «alta inspección», de acuerdo con la Ley 12/2008, del País Vasco –art. 82–. Por su parte, la Ley 4/2009, Illes Balears, distribuye las competencias inspectoras entre la Administración autonómicas y los Consejos Insulares –art. 37– en función de cuál sea el ámbito insular o supra-insular del centro o servicio, criterio éste que puede dar lugar a duplicidades o vacíos en la actuación.

<sup>459</sup> De modo similar a lo previsto en materia de autorización, Ley de Cataluña 16/1996, –art. 4.1– y Ley 12/2007, Cataluña –art. 87.3–, en relación con los entes locales supramunicipales y a los municipios de más de veinte mil habitantes. Por su parte, la Ley 5/2009, Aragón, establece que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante convenio, podrá encomendar a las entidades comarcales o a los municipios con más de veinte mil habitantes la gestión de las actuaciones propias de la inspección con relación a los servicios situados en su ámbito territorial respectivo –art. 85.3–.

<sup>460</sup> Ley 16/2010, Castilla y León –art. 48.h)–.

<sup>461</sup> Ley de Cataluña 16/1996, –art. 6.2–; la cual precisa, para salvaguardar la imparcialidad, que dicha verificación en ningún caso puede ser contratada a personas físicas o jurídicas que gestionen cualquier servicio, establecimiento o entidad de servicios sociales, que sean propietarios o que tengan intereses económicos en los mismos. También contemplaba esta posibilidad la Ley de La Rioja 5/1998, –art. 12.2–, pero no ha sido recogida en la Ley 7/2009, La Rioja. Vid, sobre todas estas cuestiones, Vid. S. Fernández Ramos, «Inspección administrativa y potestad sancionadora», voz en el *Diccionario de Sanciones Administrativas*, obra colectiva dirigida por Blanca Lozano, Iustel, Madrid, 2010, pp. 514 y ss.

<sup>462</sup> Como bien señala L. Salamero Teixidó, 2011, pp. 171-172, alguna norma autonómica presenta en este punto un déficit de cobertura legal, como es el caso del Decreto del Gobierno valenciano 90/2002, de 30 de mayo, sobre Control de la Calidad de los Centros y Servicios de Acción Social y sus Entidades Colaboradoras, si bien esta norma sólo se aplica a los centros y servicios integrados de algún modo en el sistema autonómico.

### 3. Funciones de la inspección

De entrada, como se ha señalado antes, es ya común reconocer que la misión de la función inspectora no consiste sólo en una mera verificación del exacto cumplimiento de la normativa aplicable, sino en garantizar, mediante el ejercicio de tal función, la calidad de la atención a las personas usuarias y de los servicios sociales que se presten en el territorio de la Comunidad Autónoma, vinculando así la función inspectora a los derechos los usuarios y a la calidad de los servicios<sup>463</sup>.

Las funciones de la inspección de servicios sociales pueden agruparse como sigue<sup>464</sup>:

- a) Verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigibles para la obtención de las preceptivas autorizaciones administrativas y para la acreditación de las entidades, centros y servicios sociales.
- b) Velar por el respeto de los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.
- c) Controlar el cumplimiento de la normativa vigente y el nivel de calidad exigible de los servicios sociales que se presten en la Comunidad Autónoma, pudiendo formular propuestas de mejora en la calidad de los servicios sociales.
- d) Asesorar, en el ejercicio de las actuaciones de inspección, a las entidades prestadoras de servicios sociales titulares o gestoras de centros y servicios y a las personas usuarias o sus representantes legales sobre sus respectivos derechos y deberes y sobre la forma de cumplir las disposiciones vigentes sobre la materia e informar a las entidades y las personas usuarias. Debe aquí destacarse que en relación con los centros y servicios concertados, la Administración asume responsabilidades adicionales, que comportan una fiscalización más intensa, pues no se ciñe al cumplimiento de las prescripciones legales, sino también alcanza a la evaluación misma de la calidad del servicio<sup>465</sup>. En efecto, fiscalizar el fin de los fondos públicos que se destinan a sufragar la estancia de los usuarios en un sistema de concierto de plazas supone que la fiscalización no sólo alcanza a los aspectos o condiciones generales de la instalación o servicio, sino tam-

<sup>463</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 87.1–; Ley 13/2008, Galicia –art. 71.1–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 74–; Ley 16/2010, Castilla y León –art. 66.1–.

<sup>464</sup> Ley de Cataluña 16/1996, de 16 de abril, de Actuaciones Inspectoras en Materia de Servicios Sociales –art. 6–; Ley 2/2007, Cantabria –art. 89–; Ley 13/2008, Galicia –art. 73–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 101–; Ley 5/2009, Aragón –art. 87–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 76–; Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 53.3–; Decreto 396/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía –art. 5–.

<sup>465</sup> Véase F. Villar Rojas, «Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios», *Documentación Administrativa*, 271-272, 2005, pp. 389 y ss.

bién a la calidad misma de los servicios que recibe, individualmente, cada usuario<sup>466</sup>. Con todo, también aquí se ha observado una cierta pasividad por la Administración competente<sup>467</sup>.

- e) Supervisar el destino y la adecuada utilización de los fondos públicos concedidos a personas físicas o jurídicas por medio de subvenciones, contratos, convenios o cualquier otra figura similar contemplada en la normativa vigente. Así, debe resaltarse la importancia que ha adquirido la función de supervisión de la correcta aplicación de los fondos públicos, puesto que la Ley 39/2006, del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, impone una acción administrativa contra la obtención y el disfrute fraudulentos de las prestaciones públicas –art. 39–.

Junto a estas funciones típicas o esenciales a la función inspectora, algunas normas asignan al servicio de inspección otras funciones adicionales<sup>468</sup>. Por último, es un lugar común considerar que la inspección constituye un elemento colaborador de los sistemas de calidad en la prestación de servicios. Así, el Decreto 396/2008, declara que la Inspección de Servicios Sociales tendrá responsabilidades en las evaluaciones periódicas y procesos de calidad que deberán implantarse por las entidades públicas y privadas que gestionen centros o servicios sociales –art. 6.2–.

---

<sup>466</sup> Así, la Ley General de Sanidad –art. 94–, establece que la Administración ejercerá funciones de inspección sobre aspectos sanitarios, administrativos y económicos relativos a cada enfermo atendido por cuenta de la Administración Pública en los centros privados concertados. Esta especial posición de la Administración es aún más expresiva en algunas normas. Así, Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas en Andalucía, establece que la totalidad de los centros y servicios de atención de drogodependientes gestionados por entidades que suscriban conciertos o convenios o se beneficien de ayudas de la Administración autonómica tendrá, en cuanto al desarrollo de programas de intervención, una *dependencia funcional del órgano administrativo* al que se adscriba el plan autonómico sobre drogas –art. 33.4–.

<sup>467</sup> Según el informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía de residencias para mayores concertadas, relativo al ejercicio de 2002, los planes de inspección no habían contemplado la fiscalización del mantenimiento de los requisitos relativos a la acreditación de los Centros concertados. Es decir, en las visitas de inspección, con independencia de que el centro estuviera o no acreditado, sólo se ha revisado el cumplimiento de los requisitos mínimos materiales y funcionales que son exigidos a efectos de la mera autorización del centro. Finalmente, el plan general de inspección para el año 2005 sí contempló la verificación de los requisitos propios de la acreditación, como las condiciones físicas y arquitectónicas, los recursos humanos y organización de personal y la atención ofrecida e índole de la prestación.

<sup>468</sup> Así, la Ley 5/2009, Aragón –art. 87–, establece que corresponde a la inspección emitir informe preceptivo sobre proyectos de centros y servicios sociales que pudieran ser objeto de financiación pública, así como intervenir en todos los procedimientos de autorización, acreditación y registro, así como en todas las evaluaciones periódicas y procesos de calidad que deban implantarse por las entidades públicas y privadas –art. 88.3–. Por su parte, la Ley La Rioja 5/1998, –art. 12–, asignó la supervisión de la adecuación de los planes y programas de servicios sociales de las Entidades Locales a los objetivos de carácter general definidos en los planes autonómicos.

#### 4. Configuración del servicio y estatuto del personal inspector

Respecto al estatuto del personal inspector, algunas leyes reconocen expresamente la reserva de las funciones inspectoras al personal funcionario<sup>469</sup>, determinación que impone en la actualidad con carácter de ley básica el Estatuto Básico del Empleado Público –art. 9.2–<sup>470</sup>. No obstante, esta reserva es compatible con la posibilidad de la existencia de personal de técnico de auxilio o apoyo al personal inspector propiamente dicho, personal éste que sí podrá vincularse con la Administración mediante el estatuto laboral. En el ordenamiento andaluz, el Decreto 396/2008, no aborda directamente esta cuestión, pero se infiere de la norma según la cual, de manera excepcional y cuando no sea posible realizar las funciones de Inspección de Servicios Sociales por el *personal funcionario* adscrito a la misma, por razones de urgencia o necesidad, la Viceconsejería competente en materia de servicios sociales podrá habilitar a otro personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de las mismas –art. 28.1–.

Ahora bien, en general, no existen cuerpos especiales de inspección, sino que las funciones inspectoras se asignan a los órganos administrativos que tengan atribuida la competencia y sólo indirectamente al personal adscrito a los mismos<sup>471</sup>. Como es bien sabido, desde la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, la tendencia consiste en atribuir las competencias en exclusiva a órganos administrativos. Y, en tal sentido, el Decreto 396/2008 se esfuerza en declarar que la Inspección de Servicios Sociales es un órgano básico de la Consejería competente en materia de servicios sociales –art. 6.1–, dependiente orgánica y funcionalmente de la Viceconsejería –art. 9.1–. De este modo, la Inspección de Servicios Sociales estará integrada por el personal funcionario que ocupe los puestos de trabajo creados al efecto –art. 10.2 Decreto 396/2008–. La cuestión es si este modelo garantiza adecuadamente la competencia profesional que necesariamente debe ostentar este personal debido al carácter marcadamente técnico de sus cometidos.

Cuestión distinta es que se opte o no por un modelo desconcentrado en las Delegaciones Provinciales (como el previsto en el Decreto 141/1999), o que combine una estructura central (la llamada Inspección General de Servicios Sociales) con una periférica (los Servicios Provinciales de la Inspección de Servicios Sociales), tal como efectúa el Decreto 396/2008, –art. 8–. En todo caso, se trata de determinaciones propias del ámbito reglamentario.

<sup>469</sup> Ley de Cataluña 16/1996, de 16 de abril, de Actuaciones Inspectoras en Materia de Servicios Sociales –art. 9–; Ley 13/2008, Galicia –art. 72.1–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 103.1–.

<sup>470</sup> Véase J. Fernández-Miranda, «El Estatuto Básico del empleado público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público», *REDA*, nº 139, 2008. No obstante, esta reserva funcional es compatible con la posibilidad de la existencia de personal de técnico de auxilio o apoyo al personal inspector propiamente dicho, que sí podrá vincularse con la Administración mediante el estatuto laboral.

<sup>471</sup> Ley 4/2009, Illes Balears –art. 103.1–; Decreto Foral 48/2011, de 16 de mayo, por el que se regula el Régimen del Personal Inspector de Servicios Sociales en Navarra –art. 7.1–.

De otro lado, siguiendo el criterio de otras normas autonómicas<sup>472</sup>, así como el del previo Decreto 141/1999, el Decreto 396/2008, –art. 7.1–, atribuye al personal inspector en el ejercicio de sus funciones la condición de “agente de la autoridad”. Ello es preciso a efectos atribuir valor probatorio a las actuaciones de dicho personal. No obstante, debe señalarse que, en propiedad, la asignación del carácter de autoridad, a efectos del valor probatorio de sus actuaciones, es una determinación reservada a ley –art. 137.3 LRJPAC–.

Al margen de esta cuestión formal, algunas normas reconocen al personal inspector autonomía técnica y funcional, con sujeción a las instrucciones de sus superiores jerárquicos<sup>473</sup>. Se trata así de conciliar la necesaria autonomía de los inspectores (las referencias a una plena independencia e imparcialidad contenidas en algunas leyes autonómicas son excesivas) con la sujeción de estos funcionarios, como cualesquiera otros, al principio de jerarquía (de aquí la salvedad del respeto a las instrucciones de los superiores jerárquicos). En este sentido, el Decreto 396/2008, –art. 29–, establece que el personal inspector desarrollará sus funciones con autonomía técnica, sin perjuicio del cumplimiento de las instrucciones y directrices establecidas por los órganos competentes.

## 5. Facultades y deberes del personal inspector

En la legislación autonómica sobre servicios sociales es similar la atribución de facultades al personal inspector<sup>474</sup>

- a) Acceder libremente, sin previa notificación y en cualquier momento, a todos los centros de servicios sociales, sede de las entidades o instalaciones de referencia del servicio, eso sí previa acreditación de los inspectores ante la dirección del centro o ante la persona que ejerza sus funciones en caso de ausencia, respetando la intimidad de las personas usuarias y de los trabajadores. Como es notorio, esta facultad tiene por límite el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), límite en la práctica difuso en ocasiones, lo que da lugar a situaciones de incertidumbre poco favorables al principio de eficacia de la función inspectora<sup>475</sup>. Asimismo, a las dificultades generales de delimitación de espacios sujetos al deber de obtener autorización judicial, en el caso es-

---

<sup>472</sup> Ley de Castilla-La Mancha 3/1994, –art. 6–; Ley La Rioja 5/1998, –art. 15–; Ley 11/2002, C. Madrid –art. 21–; Ley 15/2006, Foral de Navarra –art. 83–; Ley 2/2007, de Cantabria –art. 88–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 103–.

<sup>473</sup> Ley La Rioja 5/1998, –art. 16–.

<sup>474</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 88–; Ley 13/2008, Galicia –art. 75.1–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 77–; Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 53.4–.

<sup>475</sup> Vid. Recientemente, F. López Menudo, “La intervención del juez para la defensa del domicilio, ¿y también de la propiedad?”, *Justicia Administrativa*, nº 43, 2009, pp. 5 y ss.; L. Salamero Teixidó, «La autorización judicial de entrada como requisito de las inspecciones acordadas por la comisión nacional de la competencia», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 38, 2011, pp. 335 y ss.

- pecífico de centros residenciales, se añade la circunstancia adicional según la cual las habitaciones donde residen los usuarios pueden tener también la condición de domicilio respecto a ellos<sup>476</sup>.
- b) Efectuar toda clase de muestras, actividades y de comprobaciones materiales, de documentales y de análisis de la calidad, así como realizar todas las investigaciones que estime adecuadas en el cumplimiento de sus funciones, para lo cual los titulares, responsables o gestores de entidades, o de servicios sociales tienen el deber de colaborar con el personal de inspección y facilitarle el ejercicio de los cometidos que tiene asignados.
- c) Entrevistar con carácter privado a las personas usuarias, familiares y personal trabajador de los centros, servicios o programas sociales. Esta entrevista directa con los usuarios es muy importante en este sector. Así, en materia de persona mayores, la Ley de Andalucía 6/1999, dispuso que los servicios de inspección velarán por el respeto a la voluntariedad en el ingreso y permanencia en el centro, para lo cual “podrán solicitar del interesado que ratifique la voluntariedad de sus estancia, mediante entrevista personal mantenida sin la presencia de familiares ni de representantes del centro” –art. 45.4–<sup>477</sup>.
- d) Requerir, sin necesidad de visita, de las entidades titulares o gestoras de centros o que desarrollen servicios sociales la aportación de los datos necesarios, así como solicitarles la documentación precisa y, en su caso, los informes oportunos.
- e) Emplazar, en las oficinas de la Administración, a las personas responsables de las entidades, centros, servicios, programas o actividades que considere oportunas a los efectos de la investigación, haciendo constar el lugar, fecha, hora y motivo de la citación, expresando, a su vez, los efectos de no atender a la misma. La citación se practica con los requisitos establecidos en la normativa vigente sobre procedimiento administrativo común<sup>478</sup>.

<sup>476</sup> Se discrepa aquí de la opinión de L. Salamero Teixidó, «Los mecanismos de control como garantía de los derechos de usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales», *op. cit.*, pp. 192-193.

<sup>477</sup> En desarrollo de este precepto, el Decreto 23/2004, de 3 de febrero, por el que se regula la Protección Jurídica a las Personas Mayores, establece en su artículo 10 que la Inspección de Servicios Sociales velará, mediante actuaciones programadas, por el respeto de los derechos de las personas mayores que hayan ingresado en Centros residenciales, “y desarrollará una intervención directa con los mayores residentes sin la presencia de familiares ni de responsables del Centro, al objeto de comprobar la voluntariedad de su estancia, el trato dispensado por los trabajadores, así como el grado de satisfacción o de disconformidad con los servicios recibidos. Si como consecuencia de las entrevistas, se concluyese la imposibilidad de alguna persona mayor de expresar su voluntad, se le exigirá al responsable del Centro que acredite haber adoptado las medidas previstas para los supuestos de incapacidad”. Así, en el Plan General de Inspección de las Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2005, se introdujo, como novedad, el Área de Protección Jurídica a las Personas Mayores, con la previsión de entrevistas personalizadas con las personas que voluntariamente quieran acceder a realizarlas, sin la presencia de familiares, responsables del Centro, ni de otros usuarios compañeros del Centro residencial.

<sup>478</sup> Ley 11/2002, C. Madrid –art. 22–; Ley 13/2008, de Galicia –art. 75–.

- f) Emitir informes, proponer la iniciación de expedientes sancionadores, proponer la adopción de medidas cautelares, proponer la clausura de centros, la suspensión de sus actividades y la revocación y suspensión de las autorizaciones y acreditaciones concedidas.

En cuanto a los deberes del personal inspector, son los comunes con otras inspecciones: habrá de actuar provisto del correspondiente documento acreditativo de su condición, que deberá exhibir en el ejercicio de sus funciones<sup>479</sup>; habrá de guardar sigilo profesional respecto a los asuntos que conozca por razón de su cargo, función y actuaciones. Igualmente, habrá de respetar la confidencialidad de los datos personales que afecten a la intimidad de las personas usuarias, así como de las personas directamente relacionadas con el servicio<sup>480</sup>. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones, el personal de inspección observará el deber de respeto y consideración debido a las personas interesadas y al público en general, ejerciendo sus funciones de manera que no se dificulte, más allá de lo que sea necesario, el buen funcionamiento de los establecimientos y los servicios inspeccionados<sup>481</sup>. Finalmente, el personal inspector que tenga conocimiento de hechos que puedan constituir delito, falta o infracción administrativa de otros ámbitos competenciales, lo comunicará de inmediato al Ministerio Fiscal o al órgano administrativo competente<sup>482</sup>.

## 6. Desarrollo de la función inspectora

Las normas modernas contienen una preferencia clara hacia la planificación de las actuaciones inspectoras, obligando a la Consejería competente en materia de servicios sociales a elaborar anualmente un plan de inspección de los centros y entidades de servicios sociales, sin perjuicio de poder actuar en cualquier momento por propia iniciativa o por denuncia, orden superior o petición razonada de otros órganos administrativos o a instancia de la entidad, centro o servicio<sup>483</sup>. En este sentido, el Decreto 396/2008, declara un principio de actividad planificada y programada –art. 20–.

Lo cierto es que la generalización de los planes anuales de inspección ha supuesto un impulso notable a esta importante labor de control<sup>484</sup>. Así, en Andalucía, durante el ejercicio

<sup>479</sup> Ley La Rioja 5/1998, –art. 16–; Ley 13/2008, de Galicia –art. 72–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 103–.

<sup>480</sup> Ley La Rioja 5/1998, –art. 13–; Ley 11/2002, C. Madrid –art. 21–; Ley 13/2008, de Galicia –art. 72–.

<sup>481</sup> Ley La Rioja 5/1998, –arts. 16 y 17–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 104–.

<sup>482</sup> Ley La Rioja 5/1998, –art. 17–; Ley 4/2009, de Baleares –art. 104–.

<sup>483</sup> Ley 2/2007, Cantabria –art. 88–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 102.1–.

<sup>484</sup> Con todo aún subsisten algunos problemas. Así, la Defensora del Pueblo de Navarra, Informe especial al Parlamento de Navarra “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”, marzo de 2005, p. 174, señaló que pesar del aumento de la actividad inspectora en los últimos años, “no queda garantizado en Navarra que éstas se hagan de forma sistemática y tampoco que las diferentes residencias y entidades titulares sean tratadas a este respecto por igual. Asimismo, se deriva de esta no regulación una falta de seguridad del bienestar de los usuarios”.

de 2002, y en relación con las residencias para mayores concertadas, sólo en dos provincias se visitaron, al menos, la mitad de las residencias concertadas (Córdoba y Granada), y en tres provincias se visitaron menos de la cuarta parte de las residencias concertadas: Almería, Málaga y, sobre todo, Sevilla en la que no se cursó visita alguna<sup>485</sup>. No obstante, esta situación mejoró desde el Plan General de Inspección de las Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2005 (aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno, de 18 de enero de 2005), pues desde entonces se viene disponiendo que dentro del sector de las personas mayores se visitarán todos los centros residenciales. Así en el «Informe de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de fiscalización de las residencias de mayores concertadas con el IASS», la Cámara de Cuentas de Andalucía señala que desde el año 2008 las visitas de la inspección de servicios sociales abarcan el 100% de los centros que prestan el servicio de atención residencial a personas en situación de dependencia<sup>486</sup>.

A este respecto, es destacable el acertado criterio contenido en algunas normas autonómicas en virtud de las cuales, a los efectos de asegurar la protección de los derechos de los usuarios, se impone una periodicidad mínima anual a la inspección de determinados tipos de centros<sup>487</sup>. En los casos en los que la Ley ni fija una periodicidad mínima, la fijación de ésta queda remitida a lo dispuesto en los planes de inspección. Por lo demás, mientras el Decreto 141/1999, –art. 11–, disponía que el plan general de inspección debía ser aprobado por el Consejo de Gobierno, el Decreto 396/2008, –art. 22–, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas<sup>488</sup>, asigna esta competencia al titular de la Consejería competente en la materia, lo cual es conforme a la Ley 9/2007, de Administración de la Junta de Andalucía –art. 26.2–, al no afectar estos planes a la organización de otras Consejerías.

De otro lado, en relación con la actividad de “investigación” orientada al descubrimiento y persecución de las actividades clandestinas, es decir que se ejercen desprovistas de la debida autorización, es fundamental que los Servicios de Inspección intervengan en

---

<sup>485</sup> Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía sobre residencias concertadas para mayores, correspondiente al ejercicio de 2002.

<sup>486</sup> BOJA 22-11-2011.

<sup>487</sup> La Ley de Cataluña 16/1996, de 16 de abril, de Actuaciones Inspectoras en Materia de Servicios Sociales –art. 7.2– y la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios –art. 22–, obligan a una inspección anual, al menos, a los centros residenciales. Por su parte, la Ley 7/2009, La Rioja, impone esta inspección anual a los centros residenciales y de atención diurna. Más aún, en el caso de centros acogimiento residencial de los menores que se hallen bajo la guarda de la Administración de la Junta de Andalucía, el Decreto 355/2003, de 16 diciembre, establece que los profesionales del Servicio especializado de protección de menores realizarán al menos dos visitas anuales a los centros, al objeto de efectuar el seguimiento del funcionamiento y organización de los mismos, supervisar la acción educativa –art. 61–.

<sup>488</sup> Ley 2/2007, de Cantabria –art. 88–.

caso de denuncia<sup>489</sup>. Pero, además, se plantea la cuestión relativa al tratamiento de las denuncias formuladas por los propios usuarios. A este respecto, el Defensor del Pueblo de Andalucía ha detectado que en ocasiones se puede prejuzgar una denuncia sobre la base de informaciones sobre el estado de salud mental del denunciante<sup>490</sup>. Asimismo, debería considerarse la conveniencia de informar específicamente, al menos a los usuarios de los centros residenciales, de los resultados de las inspecciones, como directamente afectados por la situación del centro.

Asimismo, con las inevitables variantes, las leyes autonómicas atribuyen valor probatorio a los hechos que directamente constate el personal de inspección y que se formalicen en un acta con observancia de los requisitos legales, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados<sup>491</sup>. Por su parte, el Decreto 396/2008, –art. 43.2–, declara que el acta de inspección ostenta el carácter de documento público y tiene presunción de certeza y valor probatorio respecto a los hechos reflejados en ella, que hayan sido constatados de manera fehaciente por el personal inspector y sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan proponer o aportar las personas interesadas<sup>492</sup>.

Finalmente, en algunas leyes se ha dado entrada a las actas de advertencia, que siempre y cuando recaigan exclusivamente sobre meras irregularidades de carácter leve de las cuales sea presumible que no se derivarán daños o perjuicios para las personas usuarias y no exista reiteración ni se aprecie mala fe, pueden ser un buen instrumento para encauzar este tipo de irregularidades, sin necesidad de activar de inicio el aparato sancionador<sup>493</sup>. Sin embargo, el Decreto 396/2008, no contempla esta posibilidad, a pesar de que ya estaba prevista en el art. 12 del Decreto 141/1999.

---

<sup>489</sup> En el Informe a las Cortes Generales correspondiente al año 2005 se dirá (p. 505): “La adecuada atención a los usuarios de las residencias, es una cuestión que preocupa tanto al Defensor del Pueblo, como a las propias administraciones implicadas. Por ello, entendemos que las quejas y denuncias que formulan los propios residentes o sus familiares deben ser, en todo caso, objeto de verificación por parte de los órganos administrativos que tienen encomendada la inspección para garantizar los derechos de las personas mayores, adoptando las medidas que fueran necesarias (0422348).

<sup>490</sup> «Teniendo en consideración que la población que accede a las residencias de mayores cada vez cuenta mayor edad, las demencias y otras alteraciones psíquicas serán más frecuentes, de manera que ante las denuncias formuladas por los usuarios sobre el funcionamiento de los centros, y para la efectiva defensa de sus derechos, será preciso evitar que se prejuzgue lo realmente sucedido, y que por parte de la Inspección de Servicios Sociales se extremen las precauciones en el curso de las investigaciones, y se empleen todos los medios a su alcance para el esclarecimiento de los hechos», Defensor del Pueblo de Andalucía, *Informe al Parlamento de Andalucía, 2005*, p. 739.

<sup>491</sup> Ley de Cataluña 16/1996, de 16 de abril, de Actuaciones Inspectoras en Materia de Servicios Sociales –art. 8–; Ley 13/2008, Galicia –art. 75.2–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 105.4–; Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 54.2–; Ley 16/2010, Castilla y León –art. 69–.

<sup>492</sup> En nuestra opinión, atribuir valor probatorio a las actas de inspección es más correcto y acorde con el art. 137 LRJPAC, que la expresión empleada en algunas leyes de atribuir “presumir de certeza” los hechos. Véase V. Aguado i Cudulá, *La presunción de certeza en el Derecho Administrativo Sancionador*, Civitas, Madrid, 1994.

<sup>493</sup> Ley 4/2009, Illes Balears –art. 106–.

## XII. EL RÉGIMEN SANCIONADOR

### 1. Inactividad normativa y proliferación de centros clandestinos

Como las demás leyes autonómicas de primera generación en materia de servicios sociales, la LSSA fue extremadamente exigua en el tratamiento del régimen sancionador, limitándose prácticamente a tipificar infracciones de carácter formal, como la obstrucción de los servicios de inspección pública y la infracción consistente en incumplir la normativa sobre registro de entidades y centros de servicios sociales –art. 32–<sup>494</sup>.

Más aún, la Ley no determinó las autoridades encargadas de instruir el oportuno expediente ni de acordar, en su caso, las sanciones procedentes<sup>495</sup>, sirviendo este vacío normativo de pretexto a la Administración autonómica para la inaplicación durante años de su régimen sancionador<sup>496</sup>. De hecho, este deficiente tratamiento del régimen sancionador llevó a la jurisprudencia en algún caso a anular infracciones desarrolladas en normas reglamentarias por insuficiente cobertura de la Ley en materia de servicios sociales<sup>497</sup>.

En el caso específico de Andalucía, la inactividad normativa de la Administración desembocó en una autolimitación de su potestad sancionadora, hasta el punto de verse privada de la posibilidad de adoptar medidas correctivas ante flagrantes incumplimientos de la normativa que rige los centros de servicios sociales. Tal actitud generó, en lo que a residencias de mayores se refiere, una consciencia de total impunidad por parte de quienes infringían la normativa vigente, repercutiendo gravemente en el nivel asistencial recibido por los usuarios, en cuanto que el control de las condiciones sobre la prestación de los

---

<sup>494</sup> La LSSA ni siquiera contiene una correcta tipificación de las infracciones muy graves y graves, pues establece un único listado de infracciones –art. 32.2–, para después indicar que se calificarán como graves las infracciones leves cometidas con reiteración o reincidencia, las que impliquen una conducta de carácter doloso, o las que constituyan incumplimientos notoriamente dañosos para los usuarios de los servicios, o de cualquier otro destinatario de la norma infringida; y se calificarán como muy graves las infracciones graves cometidas, asimismo, con reiteración o reincidencia, las especialmente dañosas para los usuarios o destinatarios de la norma, y cualesquiera otras que, por sus circunstancias concurrentes entrañen un importante perjuicio de tipo social. Este modo de proceder plantea serias dudas de lesión del principio de seguridad jurídica, pues la tipificación de las infracciones graves parte de las leves (que no se tipifican) y, peor aún, las muy graves parte de las graves, que en modo alguno se tipifican.

<sup>495</sup> Así, la LSSA se limitó a aludir a «los órganos competentes de la Junta de Andalucía» (artículo 31).

<sup>496</sup> Defensor del Pueblo Andaluz: “La falta de atribución específica de la potestad sancionadora a los órganos correspondientes parece haber llenado de recelo a la Administración, ante posibles actuaciones viciadas de incompetencia”. Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía* 1995, pp. 926.

<sup>497</sup> Es el caso de determinadas infracciones contenidas en el Decreto 138/1990, de 9 de noviembre, de la Diputación General de Aragón. Este Decreto tipificó como infracción «transgredir cualesquiera órdenes o instrucciones o incumplir los requerimientos de las autoridades administrativas que hayan sido formulados en aplicación de la normativa sobre mínimos de calidad y participación», pero el Tribunal entendió que la Ley de Aragón 4/1987, de 25 marzo, no establecía un deber de sometimiento a órdenes o instrucciones determinadas y sólo tipifica como infracción «obstruir la acción de los servicios de inspección pública» (STS 14 de octubre de 2003, RJ2003\8879).

servicios y la calidad exigible a los mismos fue en muchos casos puramente ficticio<sup>498</sup>. Como señalara el Defensor del Pueblo Andaluz:

“Es, en definitiva, la falta de control sobre las residencias la que genera el mayor número de irregularidades en este sector”. “La pasividad de la Administración autonómica es, pues, el mejor caldo de cultivo posible para el florecimiento de toda una red paralela de residencias, cuyo afán de lucro les lleva no sólo a ignorar la normativa existente, sino a desarrollar prácticas atentatorias contra los derechos de los ancianos y contra su propia dignidad”<sup>499</sup>.

Como señalara el Defensor del Pueblo Andaluz, esta desidia de la Administración a ejercer su potestad sancionadora no sólo ignora el mandato legal, sino que, sobre todo, olvida que “la concesión de ese poder tiene una finalidad esencial, cual es la protección de los colectivos más desfavorecidos de la comunidad, que son, con carácter general, los destinatarios de los servicios sociales. De este modo, cuando se castiga una infracción no sólo se pone en marcha una actividad represiva, sino que a la vez se tutelan otros intereses dignos de protección... la dejación de competencias que se viene produciendo no es una cuestión de orden teórico, enmarcada en el ámbito de la organización administrativa y de repercusión meramente interna. En este caso, los perjudicados por esta indolencia administrativa tienen nombres y apellidos, son ancianos a los que se les vulneran sus derechos y que por su situación personal carecen de medios de defensa”<sup>500</sup>.

Ciertamente, tras este inquietante Informe del Defensor del Pueblo Andaluz, la Administración autonómica dio varios pasos en orden a corregir los aspectos normativos y organizativos defectuosos<sup>501</sup>, lo que ha supuesto una mejora sensible. Asimismo, en la actualidad, las modernas leyes autonómicas de servicios sociales contienen una mucho más completa ordenación del régimen sancionador.

---

<sup>498</sup> “La renuencia de la Administración Autonómica a desarrollar el régimen sancionador contenido en la Ley de Servicios Sociales, máxime cuando su pasividad, mantenida desde hace ya un lustro, ha ocasionado la derogación fáctica del Título VI de la Ley, como si de una “desuetudo” se tratase”. Defensor del Pueblo Andaluz, “Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, pp. 924-925.

<sup>499</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 934.

<sup>500</sup> Asimismo, la institución señalaba que “quienes padecen unas peores condiciones de trato son los ancianos de economías más débiles, que no tienen posibilidad alguna de elegir un Centro en el que se le garanticen unas condiciones mínimas de asistencia, sino que, por el contrario, se ven abocados a ingresar en establecimientos en los que el respeto a la legalidad y a los derechos de los usuarios quedan marginados por completo. Defensor del Pueblo Andaluz, “Investigación sobre las Residencias de Ancianos Ilegales”, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, pp. 936-937.

<sup>501</sup> Aprobación de la Orden de 29 de febrero de 1996, de condiciones materiales y funcionales de los centros y del Decreto 141/1999, de 8 de junio, de la Inspección de Servicios Sociales (éste ya derogado), así como implantación de los planes anuales de inspección. Además, la Ley de Andalucía 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, supuso la introducción, por fin, de un régimen sancionador completo, en el que se tipifican no sólo infracciones formales, sino también infracciones materiales, en las que la lesión o riesgo de la misma de los derechos e intereses de los usuarios es directa.

Sin embargo, el fenómeno de la proliferación de centros clandestinos presenta una causa adicional, aún no resuelta y en trance de agravarse debido a los recortes presupuestarios, y es la insuficiente cobertura del sistema público de protección social. En efecto, el Defensor del Pueblo Andaluz expresó la siguiente observación:

“La auténtica razón de fondo que da origen a unas residencias carentes de los servicios necesarios para el cuidado de los ancianos es la insuficiencia de plazas residenciales de que adolecen las estructuras administrativas de Servicios Sociales. El déficit de plazas, materializado en unas ingentes listas de espera, provoca que la demanda se desplace hacia otros sectores, en busca de una solución a corto plazo. Sin embargo, la escasez de recursos económicos de muchos ancianos y de su entorno familiar hace inviable su incorporación a plazas (legales) ofrecidas por empresarios privados (...) Antes esta situación, nunca faltan individuos sin escrúpulos que ofrecen plazas a precios mucho más asequibles, pero que, como contrapartida, no cuentan con los servicios imprescindibles para garantizar la atención de los ancianos. Así, la falta de espacio, el empleo de un personal escaso y poco formado, la existencia de barreras arquitectónicas, etc., no son sino consecuencias de un objetivo común, la reducción de gastos y el aumento de beneficios, que se alcanza a costa del bienestar de los residentes en tales centros. Cuando estas circunstancias se extreman, las residencias se convierten en auténticos aparcamientos humanos”, donde se depositan a los ancianos hasta su fallecimiento”<sup>502</sup>.

“Ahora bien, la escasez de plazas residenciales que la Administración gestiona, bien directamente o mediante conciertos, no sólo potencia la aparición de residencias ilegales, sino que al mismo tiempo dificulta su erradicación... cuando la Administración constata graves irregularidades en una residencia, tendría que proceder a su clausura, mas qué hacer con los ancianos ocupantes de la misma, si los establecimientos de que dispone están saturados”<sup>503</sup>.

## 2. Algunas notas del régimen sancionador vigente

En materia de protección de menores existe un deber universal de comunicación, en virtud del cual toda persona o entidad, y especialmente la que por su profesión o función detecte una situación de riesgo o posible desamparo de un menor, tiene obligación de ponerla en conocimiento de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, o de la autoridad más próxima, sin perjuicio de prestarle el auxilio inmediato que precise<sup>504</sup>, deber que tal vez debería extenderse a otros ámbitos de los servicios sociales, como sucede con las personas mayores y discapacitadas.

<sup>502</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 937.

<sup>503</sup> Defensor del Pueblo Andaluz, *Informe al Parlamento de Andalucía 1995*, p. 938.

<sup>504</sup> Por ejemplo, Ley 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y la Comunidad Valenciana –art. 156–.

El carácter preceptivo de la autorización determina que el funcionamiento de un centro o servicio desprovisto de la misma es una actuación ilegal (clandestina) constitutiva de infracción. Sin perjuicio de otros efectos, como la incoación del correspondiente procedimiento sancionador y, naturalmente, la imposibilidad de obtener la acreditación<sup>505</sup>, el primer efecto debería ser la clausura del centro o la suspensión inmediata de las actividades, previa tramitación del correspondiente procedimiento, con audiencia, en todo caso, de la persona interesada<sup>506</sup>, sin que esta medida tenga carácter sancionador, tal como ha señalado la jurisprudencia<sup>507</sup>. En este sentido, las modernas leyes de servicios sociales reconocen expresamente esta posibilidad de adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad. Sin embargo, esta medida cautelar está deficientemente ordenada en la LSSA, la cual sólo la prevé indirectamente<sup>508</sup>.

Cuestión distinta es la posibilidad de adoptar medidas provisionales con carácter previo a la incoación del procedimiento sancionador en caso de riesgo inminente o de lesión ya efectiva. Así, debe recordarse que la LRJPAC –art. 72.2–, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, exige, con carácter general, que estas medidas previas al inicio del procedimiento se encuentren expresamente previstas en una norma con rango de ley<sup>509</sup>. En este sentido, algunas normas prevén que cuando en el decurso de la actuación inspectora se aprecie, razonablemente, la existencia de una situación de riesgo inminente o perjuicio grave para las personas usuarias, se podrá proponer al órgano competente la adopción de las medidas cautelares oportunas durante el tiempo que persista el riesgo que las justificó, de conformidad con lo previsto en la LRJPAC<sup>510</sup>. Más aún, en algún caso se prevé que puedan ser adoptadas por el propio personal inspector<sup>511</sup>. Pero, como es obvio, la LSSA omite cualquiera de estas determinaciones.

---

<sup>505</sup> Decreto 87/1996, de Andalucía –art. 33.4–; Ley 13/2008, Galicia –art. 70–.

<sup>506</sup> Ley 11/2002, de 18 diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid –art. 10.1–; Ley 13/2008, Galicia –art. 68.3–. Por su parte, el Decreto 143/2007, de 12 de julio, sobre Régimen de Autorización y Acreditación de los Programas y de los Centros de Servicios Sociales en Galicia, prevé primero requerir a la entidad titular o a su representante legal para que, en el plazo de 10 días, proceda a solicitar la correspondiente autorización administrativa –art. 11–.

<sup>507</sup> STSJ Madrid 194/2001, de 16 marzo, JUR\2001\221267. Como señala la posterior STSJ Madrid 814/2006, de 16 mayo, JUR\2006\195752, esta medida tiene una finalidad meramente restauradora de la legalidad conculcada por la interesada mediante el ejercicio de la actividad sin autorización, pero, aunque tenga carácter gravoso, carece de la cualidad de sanción y no es consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora.

<sup>508</sup> Cuando declara que no tendrán carácter de sanción las medidas cautelares que pudieran adoptarse, por los órganos competentes de la Junta de Andalucía, de prohibición de actividades o cierre de Centros o Establecimientos, en prevención de posibles perjuicios a los usuarios –art. 33.5–.

<sup>509</sup> Véase J. A. Tardío Pato, «Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 38, 2004, pp. 113 y ss.

<sup>510</sup> Ley de Cataluña 16/1996, de Actuaciones Inspectoras en Materia de Servicios Sociales –art. 8–; Ley 13/2008, Galicia –art. 75.3–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 79.4 y 95–; Ley 5/2009, Aragón –art. 98–; Ley 14/2010, Castilla-La Mancha –art. 53.4–; Ley 16/2010, Castilla y León –art. 67.4–.

<sup>511</sup> Ley 4/2009, Illes Balears: «el personal de inspección puede ordenar a las personas que sean titulares o responsables de establecimientos de servicios sociales que adopten las medidas provisionales que sean razo-

De otro lado, se estima un acierto la cobertura contenida en algunas leyes para el uso de multas coercitivas (cobertura exigida por el artículo 99 LRJPAC). De este modo, en todos aquellos casos en los que la infracción consista en la omisión de alguna conducta o actuación exigible legalmente, la sanción irá acompañada de un requerimiento en que se detallan tanto las actuaciones concretas que debe realizar la persona infractora para la restitución de la situación a las condiciones legalmente exigibles, como el plazo de que dispone para eso. Cuando la persona obligada no cumple dentro del plazo y en la forma procedente lo que establece el requerimiento correspondiente, el órgano competente para sancionar puede acordar la imposición de multas coercitivas<sup>512</sup>. Ni que decir tiene que, una vez más, la LSSA no contempla estas previsiones.

Entre las sanciones complementarias o accesorias, junto a las tradicionales suspensión y cierre del centro o servicio, destaca la previsión en algunas leyes autonómicas de la prohibición de la financiación pública por un período de tiempo y la inhabilitación temporal del director o directora del centro o servicio<sup>513</sup>, medida interesante dada la tendencia de determinados sujetos a seguir con sus prácticas irregulares en otros establecimientos. Por último, puede destacarse la generalización del criterio según el cual los ingresos derivados de la imposición de las sanciones en esta materia deben destinarse a la mejora de la calidad y a la cobertura del sistema de responsabilidad pública<sup>514</sup>.

### **XIII. FINAL: HACIA UNA NUEVA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA**

#### **I**

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Estatuto de Autonomía de 1981, se dotó de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, que significó en su día la creación del Sistema andaluz de Servicios Sociales, de acuerdo con las pautas de las leyes autonómicas de su época. En particular, destaca la previsión de los servicios sociales comunitarios, dispensando así cobertura legal a una praxis que se venía impulsa-

---

blemente imprescindibles para salvaguardar la salud y la seguridad de las personas usuarias, que han de ser confirmadas o rectificadas por el órgano competente» –art. 111.2–.

<sup>512</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 102–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 131–; Ley 7/2009, La Rioja –art. 93–.

<sup>513</sup> Ley 12/2007, Cataluña –art. 99.2–; Ley 13/2008, Galicia –art. 86–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 132.1–; Ley 5/2009, Aragón –art. 94–.

<sup>514</sup> Por ejemplo, Ley 5/2009, Aragón –art. 100–. Menos común es el precepto de la Ley 12/2007, Cataluña, según el cual la persona sancionada, a criterio del órgano sancionador, puede destinar el importe de las sanciones de carácter económico directamente a la mejora de los servicios que presta. En este caso, debe acreditar que ha enmendado todas las infracciones objeto de sanción antes de que se dicte la resolución sancionadora –art. 105.1–. De modo similar, Ley 13/2008, Galicia –art. 85–; Ley 4/2009, Illes Balears –art. 138–.

do por las Corporaciones Locales y la Administración autonómica desde los inicios de la década de los 80.

Sin embargo, la Ley 2/1988, presentaba serias insuficiencias. Algunas eran comunes al resto de las leyes de la época, como el carácter meramente programático de los magros derechos reconocidos a los ciudadanos («Derecho de pobres, pobres derechos»), o la deficiente contemplación de la iniciativa privada, tanto social como lucrativa, o de la función inspectora. En cambio, otras deficiencias eran imputables exclusivamente al legislador andaluz, particularmente cicatero en el reconocimiento de competencias a las entidades locales (incurriendo, en nuestra opinión, en inconstitucionalidad, al no atribuir a los municipios competencias propias en la materia).

Además, elementos claves de la Ley 2/1988, como son la planificación, llamada a coordinar a las Administraciones Locales y a la iniciativa social (con un único plan regional aprobado y sin un verdadero Mapa de servicios sociales) y la participación (con un Consejo Andaluz en el limbo administrativo desde hace no pocos años), han fracasado estrepitosamente en su aplicación. Por último, el desarrollo reglamentario de la Ley en materia de ordenación y control de centros y servicios, imprescindible debido a la parquedad de las previsiones legales, ha sido incomprensiblemente tardío, lo que ha ocasionado severos reproches por parte del Defensor del Pueblo de Andalucía.

Estas deficiencias originales de la Ley 2/1988, se han visto agravadas por los importantes cambios acaecidos en la sociedad andaluza en estos cinco lustros: fenómenos como el progresivo envejecimiento de la población, la inmigración, los distintos modelos de familia y de los modos de convivencia, la bolsas de pobreza, las situaciones de dependencia, las desigualdades personales dibujan un escenario diverso que requiere de nuevas respuestas normativas.

A todo ello deben añadirse los cambios acaecidos en la propia actuación pública y profesional en la materia (nuevos recursos y prestaciones sociales, mayor desarrollo de las técnicas de intervención social...), así como el impacto en este sector de las nuevas tecnologías de la información, y de la política del Estado en esta materia, en especial a partir de la aprobación de la trascendental Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Prueba de la necesidad de reordenar el sector es que la gran mayoría de las Comunidades Autónomas (con la salvedad de Extremadura y Canarias) ha procedido a renovar su primitiva Ley de Servicios Sociales, e incluso en algunos casos (como Galicia, Cataluña o País Vasco o La Rioja) esta renovación se ha realizado ya en dos ocasiones. Renovación que, por otra parte, no es exclusiva de este sector, sino común a la gran mayoría de las materias y ámbitos de la acción pública (educación, protección de consumidores y usuarios, archivos, bibliotecas y museos, medio ambiente, y tantos otros).

Pero, además de todas las insuficiencias de la Ley 2/1988, indicadas, la aprobación durante la década de los 90 de cuatro leyes sectoriales (en materia de menores, drogodepen-

dencias, discapacitados y mayores) ha producido un claro desplazamiento de la ordenación contenida en Ley general, prácticamente confinada a los servicios sociales comunitarios. De este modo, la Ley 2/1988 ha quedado relegada en la actualidad a poco más que un desvaído texto de referencia, pero desprovisto del tejido normativo necesario para encabezar el prolijo y complejo ordenamiento andaluz en materia de servicios sociales.

Frente a todo ello, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 declara garantizar el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de «un sistema público de servicios sociales» –art. 23.2–, lo que reclama con toda evidencia una profunda renovación legislativa que haga efectivo ese derecho estatutario. Exigencia a la que se añade la atribución por parte del Estatuto de competencias propias a los municipios en materia de servicios sociales –art. 92.2–.

## II

A la vista de todo lo expuesto, las principales orientaciones que han de presidir la futura Ley de Servicios Sociales de Andalucía son las siguientes:

- Una clara delimitación del doble objeto de la Ley: la ordenación del sistema público de servicios sociales, pero también de los servicios sociales de titularidad privada no integrados en dicho sistema. Y para definir los servicios sociales conviene evitar formulaciones en exceso vagas (del tipo de favorecer el bienestar social de las personas y los colectivos), y centrarse en aquello que es característico de los servicios sociales, a partir de la noción de «necesidades sociales y personales básicas». Además, la Ley debe explicitar convenientemente qué preceptos se aplican a ambos ámbitos y cuáles exclusivamente a uno de ellos (por ejemplo, en materia de derechos de usuarios o de calidad de los servicios sociales).
- La relación de principios generales es una cuestión marcadamente convencional. Los principios enunciados en la Ley 2/1988 siguen estando vigentes, si bien se puedan añadir otros principios contenidos en la leyes más modernas (como la atención personalizada, la autonomía personal o la calidad). En todo caso, lo importante es la coherencia interna de la Ley, de modo que no suceda como la Ley 2/1988, que tras declarar el principio de descentralización estableció un reparto competencial poco acorde con dicho principio.
- La Ley debe situar al ciudadano en el centro del sistema público, lo que requiere avanzar en el reconocimiento de verdaderos derechos subjetivos en el acceso a las prestaciones del sistema público. Para ello deberán diferenciarse, mediante el catálogo (contenido en la propia Ley) y la cartera (a aprobar por el Gobierno andaluz), entre prestaciones garantizadas, reclamables en vía administrativa y jurisdiccional, y aquellas otras condicionadas a la efectiva disponibilidad de recursos. Y todo ello con la amplitud en la titularidad de derechos ordenada en Estatuto de Autonomía. Asimismo, la Ley deberá contener un catálogo general de derechos de los usuarios de los servicios so-

ciales, sin perjuicio del reconocimiento en otros textos legales de derechos específicos para determinados tipos de usuarios (como los de los centros residenciales) o colectivos (como los menores).

- En relación con la estructura del sistema público, la principal aportación de la Ley 2/1988, esto es los servicios sociales comunitarios, precisan urgentemente de un claro reforzamiento, a la vista de la primacía que debe concederse al enfoque comunitario en las políticas de servicios sociales. Asimismo, en este plano comunitario es imprescindible que la Ley impulse una más estrecha colaboración entre los servicios sociales y los servicios de salud. Y para racionalizar la estructura territorial y garantizar la equidad la distribución territorial de los recursos sociales, es ya inaplazable la aprobación de un verdadero Mapa de servicios sociales.
- Además, y sin perjuicio de la necesaria colaboración de la iniciativa privada en la gestión de las prestaciones de servicios del sistema público, la Ley debería definir aquellas actuaciones que obligatoriamente deben ser de gestión directa por las Administraciones Públicas (en particular, los servicios técnicos de valoración de la situación de necesidad social o personal, la prescripción de los servicios y prestaciones correspondientes y la gestión de las prestaciones económicas).
- Respecto a las competencias de las Administraciones, la Ley deberá dar contenido a las competencias reconocidas como propias a los municipios en el Estatuto de Autonomía y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Asimismo, la Ley deberá definir de una vez el papel de las diputaciones provinciales en orden a garantizar los servicios sociales en los pequeños municipios.
- En relación con la organización administrativa del sistema de servicios sociales, junto a unas previsiones sumamente flexibles referentes a las estructuras de gestión autonómica, que no condicionen las distintas opciones a disposición del Gobierno andaluz, se propugna un reforzamiento de la coordinación del sistema de servicios sociales con el resto de los sistemas de protección social (en particular, salud, educación y empleo), y de la coordinación entre la Administración autonómica y las entidades locales (Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales).
- En referencia a la planificación, la Ley deberá definir con la suficiente precisión el Plan Estratégico de servicios sociales, el cual está llamado a cumplir un papel fundamental en el desarrollo del sistema público, y todo ello sin perjuicio de la previsión de otros planes sectoriales o específicos, así como de planes territoriales.
- Respecto a la financiación de los servicios sociales, entre otros aspectos, la Ley deberá consagrar el criterio de financiación compartida de los servicios sociales comunitarios por parte de la Administración autonómica y de las entidades locales, así como deberá definir los criterios para determinar de forma equitativa la aportación de los usuarios destinada a financiar los servicios sociales recibidos, y las condiciones para hacerla efectiva.

- En relación con la participación, además de revitalizar el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, garantizando para ello una participación más equilibrada de la sociedad civil, es necesario ir más allá de los cauces orgánicos e incorporar a la política de servicios sociales la articulación de verdaderos procesos participativos.
- La ordenación de la iniciativa privada, por imperativo insoslayable de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, debe diferenciar claramente entre servicios integrados en el sistema público (que quedarían fuera del ámbito de dicha Ley) y los servicios sociales de iniciativa privada no integrados en el sistema. En relación con éstos, superando reservas ya trasnochadas, la Ley debería explicitar la libertad de prestación de servicios sociales, sin perjuicio de mantener el régimen de autorización administrativa «por razón imperiosa de interés general», pues la comunicación previa no garantiza adecuadamente la protección de los colectivos destinatarios de los servicios sociales. Ahora bien, en nuestra opinión, el interés general queda satisfecho con el deber legal de solicitar la autorización previa, pero no es ya justificable imponer, además, un silencio desestimatorio.
- Por su parte, respecto a los servicios sociales integrados en el sistema, la Ley deberá contener las pautas básicas del sistema de acreditación, hoy en día deslegalizado. A este respecto, somos partidarios de mantener el criterio más extendido según el cual la previa acreditación constituye un requisito preceptivo para que una entidad privada pueda concertar o contratar la provisión de servicios sociales con una Administración pública, pero sin que la obtención de la acreditación otorgue derecho alguno a exigir ni la concertación ni la contratación de sus servicio.
- También deberá la Ley contener las determinaciones imprescindibles para garantizar la calidad de los servicios sociales, al menos, de todos los centros y servicios que integran el sistema público de servicios sociales, con independencia de su titularidad pública o privada, y sin perjuicio de su extensión a determinados servicios sociales no integrados, en razón a la más intensa potencial afección de los derechos de los usuarios (como son los centros residenciales).
- Finalmente la Ley deberá contener un tratamiento mínimo en relación con la función inspectora, ignorada por la Ley 2/1988. En efecto, es innegable la importancia que la función inspectora ha adquirido como garantía del cumplimiento de la legislación de servicios sociales (y con ella de los derechos de los usuarios), en un ámbito caracterizado justamente por la posición de desventaja social, cuando no de indefensión material, de algunos grupos de usuarios de los servicios sociales (menores, discapacitados...). Pero a estas razones materiales se añade la circunstancia de que ciertas determinaciones referentes a la función inspectora deben estar contenidas precisamente en una norma con rango de ley, en cumplimiento de específicas reservas formales de ley contenidas en el ordenamiento estatal.

**BIBLIOGRAFÍA**

AGUADO i CUDULÀ, V. (coord.): *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía*, Atelier, Barcelona, 2009.

- *El sistema de serveis socials a Catalunya, garantir drets prestar serveis*, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, consultable en la siguiente dirección electrónica: <[http://www10.gencat.cat/pls/DREP\\_GPRI/p30.fitxa\\_publ\\_port?codi\\_pub=458&capcal=S](http://www10.gencat.cat/pls/DREP_GPRI/p30.fitxa_publ_port?codi_pub=458&capcal=S)>.
- El régimen jurídico de las prestaciones de servicios sociales, en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 47 y ss.
- “La Ley catalana de Servicios Sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?”, en *Revista d'Estudis Federals i Autònoms* 7/2008, pp. 197 y ss.

ALEMÁN BRACHO, C. y ALONSO SECO, J. M<sup>a</sup>: “Los sistema de servicios sociales en la leyes autonómicas de servicios sociales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n<sup>o</sup> 27, 2011.

ALONSO SECO, J. M.: “El ‘status’ jurídico-administrativo del interno en centros de la red pública asistencial: derechos y obligaciones”, *Documentación Administrativa*, n<sup>o</sup> 271, 2005, pp. 413-440.

ALONSO SECO, J. M. y FERNÁNDEZ SANTIAGO, P.: “El sistema público de servicios sociales”, en ALEMÁN BRACHO, C. (coord.): *Fundamentos de Servicios Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

ALONSO SECO, J. M<sup>a</sup>. Y GONZALO GONZÁLEZ, B.: *La asistencia social y los servicios sociales en España*, BOE, Madrid, 2000.

ARYMANY LAMOGLIA, E.: “Público y privado en la Ley catalana de Servicios Sociales”, *Cuadernos de Derecho Local*, n<sup>o</sup> 21, 2009, pp. 156-180.

BAYARRI i CATALÁN, V. y FILLAT DELGADO, Y.: *Derecho y servicios sociales*, CERMI, Madrid, 2011.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L.: “La articulación de las Administraciones social y sanitaria en la atención integral a los dependientes: realidad actual y necesidades de futuro”, en *Organización y procedimientos administrativos*, Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 337 y ss.

- “Los servicios sociales”, *RVAP* n<sup>o</sup> 57, mayo-agosto 2000, pp. 124 y ss.
- *El régimen jurídico de la acción social pública*, IVAP, Oñati, 1992.

BERNAL BLAY, M. A.: “La incidencia de la contratación pública en la gestión de los servicios sociales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 29, 2006, pp. 205-236.

CASADO, D.: “Notas sobre el futuro de los servicios sociales: nuevas necesidades, actividades y garantías”, *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, pp. 189 y ss.

CASTILLO BLANCO, F. y BARRANCO VELA, R.: *Competencias locales en materia de servicios sociales*, Cemci, Granada, 1994.

CIERCO SEIRA, C.: “Los establecimientos de servicios sociales y la responsabilidad patrimonial de la Administración”, en *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 209 y ss.

EZQUERRA HUERVA, A. (coord.): *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012.

– “El estatuto jurídico de los usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales”, *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 126 y ss.

FANTOVA AZCOAGA, F.: *Sistemas públicos de servicios: nuevos derechos, nuevas respuestas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “La disciplina en materia de servicios sociales. Mecanismos de control y régimen sancionador”, en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 145 y ss.

– “Los centros residenciales para personas mayores, especial referencia a Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 67, 2007, pp. 11-85.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A.: “La participación en los servicios sociales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2011.

– *Prestaciones sociales, función administrativa y derechos de los ciudadanos*, McGraw Hill, Madrid, 1996.

– *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Cedecs, Barcelona, 1996 (2).

– *La acción social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988.

GARCÍA MAESTRO, M<sup>a</sup>. J.: “El control por la Administración Pública de la prestación del servicio a domicilio por entidades privadas a las personas de edad”, en *El nuevo Derecho Administrativo, Liber Amicorum Enrique Rivero Ysern*, Universidad de Salamanca, Ratio Legis, 2011, pp. 591 y ss.

GARCÍA VILLALUENGA (coord.): *El Derecho y los servicios sociales*, Comares, Granada, 1997.

GONZÁLEZ JAIME, E.: *Competencias de las entidades locales de Andalucía sobre servicios sociales*, Iustel 2009.

LÓPEZ MENUDO, F.: “La situación de los servicios sociales en el actual escenario de la crisis económica”, en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 29 y ss.

MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M. A.: *Marginación, Estado Social y prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999.

MÍGUEZ MACHO, L.: “La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales”, *REDA* nº 153, 2012, pp. 33-62.

MORENO REBATO, M.: *Régimen jurídico de la asistencia social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Servicios públicos y usuarios de servicios”, *Documentación Administrativa*, nº 271, 2005, pp. 153-174.

PEMÁN GAVÍN, J. M.: “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, pp. 39-80.

- “El marco jurídico de la asistencia social: competencias, modalidades y principios de la acción administrativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 23, 2003, pp. 41 y ss.
- “Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción”, en *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, lustel, Madrid, 2011, pp. 19 y ss.

SALAMERO TEIXIDÓ, L.: “Los mecanismos de control como garantía de los derechos de usuarios de centros y establecimientos de servicios sociales”, *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales*, lustel, Madrid, 2011, pp. 150 y ss.

SEOANE, C. y LUMBIERRES, C.: “Iniciativas privadas en la gestión de la acción social en Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 21, 2002, pp. 495 y ss.

TORNOS MAS, J.: “Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales”, *Documentación Administrativa*, nº 271, 2005, pp. 371-388.

- “La configuración de las prestaciones sociales como derechos subjetivos”, en *El sistema de serveis socials a Catalunya, garantir drets prestar serveis*, Ed. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2008, pp. 81 y ss.

TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A.: *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, p. 59.

VAQUER CABALLERÍA, M.: “Las relaciones entre la protección social y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”, *Documentación Administrativa*, nº 271, 2005, pp. 573 y ss.

- «De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general: los problemas para definir la familia de los “servicios sociales” y su aplicación en materia de vivienda», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010.
- *La acción social* (Un estudio sobre el Estado social de Derecho), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.

VILÀ Y MANCEBO, A.: *Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales*, EAPN, Madrid, 2009.

VILLAR ROJAS, F. J.: “Iniciativa privada y formas de prestación de los servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales”, en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 87 y ss.

- “Formas de gestión de los servicios sociales: en particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios”, *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005, pp. 389-412.
- “La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales”, *Revista de Administración Pública*, nº 172, 2007, pp. 141-188.

VV.AA.: *El derecho público de la acción social*, *Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005.