

Capítulo VIII. RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA DISCAPACIDAD EN ANDALUCÍA

M^a Asunción Torres López

I. INTRODUCCIÓN

1. El reconocimiento internacional de los derechos de las personas con discapacidad

Los derechos de las personas con discapacidad están recogidos en numerosas disposiciones que son comunes a todas las personas, desde el ámbito internacional, comunitario, estatal o autonómico.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclama en su artículo primero que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Y reconoce en su artículo segundo que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que las personas que no presentan una discapacidad. Los derechos humanos son universales, políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, y pertenecen a todos los seres humanos, sean o no personas con discapacidad. De manera que, las personas con discapacidad deben disfrutar de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad con el resto de personas que no tienen una discapacidad y es de responsabilidad pública remover los obstáculos para que esto

sea posible, sancionando las situaciones de discriminación por este motivo. Se pretende conseguir, pues, que las personas con discapacidad gocen de su derecho a la igualdad de oportunidades; a la completa igualdad y protección ante la Ley; el derecho a ser tratado con dignidad y respeto; el derecho al trabajo, de acuerdo con sus capacidades; derecho de acceso a la cultura; el deporte; el acceso a los servicios sanitarios; etc.

Este ha sido el punto de partida en una carrera de obstáculos que han ido superándose en el papel y en la práctica. Son muchos los documentos aprobados en la lucha por el respeto de los derechos humanos y el establecimiento y mantenimiento de la paz y en aplicación de todos ellos, para su plena efectividad respecto de las personas con discapacidad, destaca la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York, quedando abiertos a la firma el 30 de marzo de 2007. Además, otros dos instrumentos tratan específicamente de la discapacidad: las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos¹.

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad constituye el primer instrumento amplio de derechos humanos de este siglo y es la primera convención de derechos humanos que se abre a la firma de las organizaciones regionales de integración, revelando un cambio esencial en el tratamiento de las personas con discapacidad².

España ratificó esta Convención y su Protocolo Facultativo por Instrumento de Ratificación de la Jefatura del Estado, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 21 de abril de 2008, en vigor desde el 3 de mayo de 2008. Y sobre la base del artículo 4 de la Convención se aprueba la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo objetivo es adecuar la regulación reglamentaria vigente en materia de discapacidad a las directrices de la Convención, en la línea marcada por la Ley 26/2011. Como es lógico, también la normativa autonómica ha de integrar las disposiciones de esta Convención Internacional.

¹ Véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Ed. Thomson-Civitas, 2011, pp. 35 y ss.; R. de Lorenzo: *Discapacidad, sistemas de protección social y Trabajo Social*, Alianza Editorial, 2007, pp. 185 y ss.

² Véase M. A. Cabra de Luna: *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional de las Naciones Unidas*, Ed. Univ. Ramón Areces, 2007; F. Bariffi y A. Palacios Rizzo: *La discapacidad como una cuestión de derecho. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Ed. Cinca, 2007; L. Cayo Pérez Bueno: *El desmantelamiento de la discapacidad y otros escritos vacilantes*, El Cobre, Barcelona, 2004; R. de Lorenzo y A. Palacios: "Los grandes hitos de la protección jurídica de las personas con discapacidad en los albores del siglo XXI", *Revista Documentación Administrativas*, nº 271-272, 2005.

2. Breve referencia al ámbito comunitario

En el ámbito de la Unión Europea, la denominada política social europea no tiene una definición clara y precisa, aunque han sido importantes los avances al respecto desde el Primer Programa de Acción Social del año 1974. La política sobre discapacidad es sobre todo una competencia nacional, si bien, las diferentes iniciativas de la UE influyen en las políticas nacionales mediante directivas o la aplicación específica del método abierto de coordinación a las personas con discapacidad, y en este sentido, la política sobre discapacidad ha de tener en cuenta una complementariedad adecuada entre las políticas nacionales y las comunitarias, junto con las competencias cada vez más amplias de los entes regionales y locales.

La preocupación de la Unión Europea por los derechos de las personas con discapacidad es cada vez más visible. El Consejo de la Unión Europea aprobó la decisión de declarar el año 2003 como Año europeo de las personas con discapacidad, incluyendo entre sus objetivos como una prioridad el aumentar la conciencia pública sobre los derechos de las personas con discapacidad y analizar iniciativas sobre la manera de fomentar dichos derechos.

La Unión Europea trabaja por conseguir que las personas con discapacidad puedan afrontar los diversos obstáculos que dificultan su participación en la sociedad. Lo hace a través de un marco jurídico con el que pretende otorgar una protección eficaz a los ciudadanos de la Unión Europea en la lucha contra la discriminación en general: igualdad hombres y mujeres, igualdad racial, igualdad en materia de empleo; se trata de promover medidas de lucha contra la discriminación directa e indirecta basada en motivos de origen racial o étnico, de religión, de creencias, discapacidad, edad u orientación sexual³.

La Comisión Europea es la institución que realmente ha impulsado acciones para la protección de la discapacidad en la Unión Europea. Entre los métodos empleados en este proceso destaca el denominado “mainstreaming”, que se refiere a la presencia o influencia del tema discapacidad en las políticas comunitarias. Destacamos también la “Estrategia de Discapacidad de la UE 2010-2020: Un compromiso renovado para una Europa sin barreras”, adoptada por la Comisión en noviembre de 2010, cuyo fin es eliminar los obstáculos que impiden a las personas con discapacidad participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones y en especial, hacer desaparecer las barreras como la accesibilidad, empleo, educación y exclusión⁴.

Además, funciona el denominado Foro Europeo de la Discapacidad, una organización internacional sin ánimo de lucro creada en 1996 por organizaciones de personas con dis-

³ Con mayor extensión y profundidad véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 40 a 50.

⁴ Véase P. Tejada: “La UE lanza una nueva estrategia de discapacidad europea”, *Boletín de EURORDIS*, marzo 2011.

capacidad y sus familias y cuyo fin es defender asuntos de interés común para todos los grupos de personas con discapacidad, y constituir una voz fuerte e independiente que les represente ante la UE⁵.

II. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD: ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. La distribución de competencias entre los poderes públicos

Artículo 49 CE: *Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.*

No es éste, desde luego, ningún precepto de atribución de competencias a los poderes públicos; sin embargo, como principio rector de la política social y económica, impone a todos los poderes públicos la obligación de realizar tales políticas de carácter social destinadas a la integración de las personas que padecen una discapacidad. Son poderes públicos tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas, como también lo son las Entidades Locales. Y el principio de transversalidad es el que debe presidir el desarrollo del artículo 49 CE para ser realmente eficaz.

Ahora bien, cuáles son las competencias con base en las cuales puede cada uno de estos niveles de Administración intervenir en esta materia, toda vez que la competencia en el ámbito de la asistencia social, servicios sociales o protección social, es exclusiva de las Comunidades Autónomas. ¿Qué título habilita al Estado a intervenir?

Son dos los títulos competenciales fundamentales. De un lado, el artículo 148.1.20, que dice: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Asistencia social”. Sin entrar en concreciones terminológicas, a pesar de que la Constitución acoge el término “asistencia social” para otorgar título competencial exclusivo en esta materia a las Comunidades Autónomas, éstas no han asumido el mismo término, sino otro u otros que vienen a referirse a las materias propias de los servicios sociales. En cualquier caso, las políticas públicas de la acción social para ser realmente efectivas han de derivar de la Administración más cercana al ciudadano, lo que ha permitido, por pura lógica y conveniencia, y en respeto de la autonomía local garantizada constitucionalmente, la descentralización de los servicios sociales en las Comunidades Autónomas.

⁵ Se fundamenta en dos pilares: los Consejos Nacionales de personas con discapacidad y las más de 70 ONG europeas de discapacidad que representan distintos tipos de deficiencias o sectores de actividad. Véase <http://www.edf-feph.org/>.

Es oportuno que delimitemos las materias “asistencia social” y “Seguridad Social”, toda vez que el artículo 149.1.17 CE atribuye competencia al Estado en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de los servicios por las Comunidades Autónomas”. Precisamente, las cuestiones competenciales suscitadas en este ámbito han dado lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de la noción de asistencia social⁶.

Así, como ejemplo, podemos citar la STC 239/2002, de 11 de diciembre, referida a los conflictos de competencias acumulados, en relación con los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998 y 62/1999, que regulan la concesión y pago de ayudas económicas complementarias a las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. El primero de estos Decretos se dicta al amparo del artículo 13.22 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, entonces en vigor, que atribuye competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma en materia de “asistencia social y servicios sociales”. La discusión litigiosa se centra en determinar si se han vulnerado las competencias del Estado sobre la “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social” (art. 149.1.17 CE), así como las competencias referidas a la “regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE).

El Tribunal Constitucional, en su análisis, parte del mandato del artículo 41 de la Constitución y, tras realizar la oportuna delimitación entre “asistencia social” y “seguridad social”, concluye que las ayudas económicas a que se refieren los Decretos tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, de modo que se incardinan en la materia “asistencia social”, tal y como en su doctrina han configurado esta materia, “como una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social con caracteres propios que la separan de otros afines o próximos a ella, dispensada por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos cualesquiera que éstos sean o también por entidades privadas”.

Explica el Tribunal Constitucional (FJ 3), que el régimen público de la Seguridad Social se configura como una función del Estado destinada a garantizar “la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad lo que supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos o contingencias”.

Por otra parte, el artículo 41 CE es un precepto neutro, que obliga a todos los poderes públicos, y no prejuzga cuáles pueden ser éstos. Un precepto que establece un sistema

⁶ Véase A. de Palma del Teso: “La asistencia social”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, p. 335. E. Guillén López: “Servicios sociales, voluntariado, menores y familia”, en *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 666 a 668.

de protección social cuyo eje fundamental, aunque no el único, es el Sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios.

Además, recuerda el Tribunal Constitucional en relación a la noción material de “asistencia social”, que ésta “no está precisada en el Texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general”. Y de la legislación general vigente se deduce “la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él”, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el artículo 148.1.20 CE y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social.

El Tribunal Constitucional en su interpretación del artículo 41 CE, diferencia dos tipos de asistencia social:

- Una asistencia social “interna” al Sistema de Seguridad Social.
- Una asistencia social “externa” al Sistema de Seguridad Social, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Afirma, en este sentido, que la ampliación de las contingencias protegidas por el Sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho Sistema. De manera que, desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, es posible que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social, otorguen ayudas a colectivos de personas que, aún percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encuentren en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que la realidad es cambiante y que tanto la asistencia social como la seguridad social son conceptos dinámicos integrados en el concepto más amplio de prestaciones sociales.

Si la competencia en materia de asistencia social es una competencia que corresponde a las Comunidades Autónomas ex artículo 148.1.20 CE, ello no quiere decir, sin embargo, que el Estado carezca de competencia alguna en la materia, antes al contrario. El mandato del artículo 49 CE es para todos los poderes públicos, para todas las Administraciones Públicas, dentro de las competencias que correspondan a cada una de ellas. La atención a las personas con discapacidad, el logro de la no discriminación, la reducción de las desigualdades, ha de basarse en un denominador común, que permita un trato igual en todas las partes del territorio español.

En este sentido, el título competencial del artículo 149.1.1ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. En uso de esta competencia el Estado legisla sobre las condiciones básicas para la integración social de los minusválidos en el año 1982, y veinte años después las desigualdades persisten, pero también se ha avanzado en el desarrollo de políticas públicas de atención social a las personas discapacitadas, y el Estado vuelve a legislar desde el prisma de la necesidad de la transversalidad en el desarrollo de los derechos de los discapacitados, y lo hace con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad.

Lo cierto es que, esta inquietud por la atención al discapacitado se ve igualmente impulsada por las acciones procedentes de dos ámbitos distintos: de un lado, la Unión Europea, y sus políticas sectoriales en materia de igualdad de trato y no discriminación en el empleo y la ocupación por razón de discapacidad, que obliga a los Estados miembros a adaptar las Directivas comunitarias dictadas al respecto; y de otro lado, el movimiento promovido por algunas organizaciones de personas con discapacidad y organismos internacionales que defienden el derecho de las personas con discapacidad a vivir en sociedad, en el sentido de tener una vida independiente, una vida activa que permita ejercer los derechos que les asisten, una participación efectiva en la vida política, económica, cultural y social, tal y como reconoce la Constitución en el artículo 9.2 que obliga a los poderes públicos a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Las necesidades y los derechos de las personas con discapacidad son las necesidades y derechos de las personas sin discapacidad. La única diferencia está en las dificultades de los primeros para lograrlas, al ser personas diferentes, pero no ciudadanos con necesidades diferentes. El marco normativo que tiende a la eliminación o superación de tales dificultades se fundamenta en los conceptos de “accesibilidad universal” y de “diseño para todos”, en la “reserva del puesto de trabajo”, en “la adaptabilidad de las viviendas”, en la “adaptación del transporte público”, en la “reserva de parking”, en el “sistema de educación especial”, en “el turismo adaptado”, en las “telecomunicaciones y acceso a las nuevas tecnologías”, etc. Toda una serie de materias sobre las que actúan las distintas Administraciones Públicas y que, por lo tanto, implican distintos títulos competenciales que legitiman tales actuaciones.

En materia de accesibilidad, partiendo del título competencial del artículo 149.1.1ª CE, el Estado tiene, además, competencia exclusiva sobre otras materias que, directa o indirectamente, influyen en el caso que nos ocupa. En este sentido:

- El artículo 149.1.7ª permite al Estado adoptar medidas de integración social de las personas con discapacidad en el ámbito laboral y regular sus condiciones de trabajo.

- El artículo 149.1.8ª que reserva al Estado la potestad normativa sobre el régimen de propiedad, y ello le permite adoptar medidas normativas que, incidiendo en el régimen de propiedad de los bienes, favorezcan la accesibilidad de las personas con discapacidad.
- O bien, el artículo 149.1.14ª CE y el establecimiento de medidas fiscales incentivadoras, como por ejemplo la promoción de viviendas accesibles.

En aplicación de estos títulos competenciales ha dictado entre otras la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos; la Ley 40/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, o también la Ley 15/1995, de 30 de mayo, por la que se establecen límites al dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad.

- En todo caso, corresponde al Estado, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, debiendo garantizar a los administrados, incluyendo a las personas con discapacidad, un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; y la legislación sobre contratos (art. 149.1.18ª CE).

La competencia que en materia de supresión de barreras arquitectónicas y la promoción de la accesibilidad es una tarea que corresponde a todas las Administraciones Públicas, cada una en el ámbito de sus competencias. Las Comunidades Autónomas, alegan como títulos competenciales para regular la accesibilidad y supresión de barreras no sólo la asistencia social o servicios sociales, sino también la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda; obras públicas que no sean de interés general del Estado o que no afecten a otra Comunidad Autónoma, los ferrocarriles, las carreteras y caminos que discurran por su ámbito territorial y los transportes en estos medios. En materia de accesibilidad y supresión de barreras, las Comunidades Autónomas han legislado fundamentalmente legitimadas con el título competencial que les otorga el artículo 148.1.3ª CE (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda).

También las Entidades Locales actúan en este ámbito dentro de las competencias que tienen reconocidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), cuyo artículo 25 regula las materias objeto de la garantía institucional y en las que los legisladores estatal y/o autonómico deben necesariamente atribuir alguna competencia a los entes locales, como es el caso de la ordenación, gestión y disciplina urbanística (apartado 2.d)). Y es que al tratarse de la Administración más cercana al ciudadano, las soluciones concretas para ser realmente eficaces han de ser de carácter local. En este sentido, se les reconoce competencias sobre ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, pavimentación de las vías públicas, prestación de servicios sociales, transporte público de viajeros, etc.; en uso de estas competencias, las Entidades Locales han dictado Ordenanzas específicas sobre accesibilidad y supresión de barreras, más allá

de Ordenanzas de carácter urbanístico o de edificación, a través de las cuales también pueden exigir las condiciones impuestas sobre accesibilidad.

Por encima de este reparto constitucional, la actuación de las Administraciones Públicas que se encamina al desarrollo del contenido del artículo 49 CE, ha de estar presente en otros sectores en los que, igualmente, se imponen deberes a los poderes públicos: el disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), el reconocimiento del derecho a la salud (art. 43.1 CE); la educación sanitaria, la educación física, el deporte y la adecuada utilización del ocio (art. 43.3 CE); el acceso a la cultura y el derecho a la cultura (art. 44 CE); protección de consumidores y usuarios (art. 51 CE).

En todos estos sectores, pueden actuar las distintas Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y dentro de su ámbito territorial propio, mediante la acción de fomento y la promoción de determinados sectores: turismo para discapacitados; protección de consumidores con discapacidad; programas específicos de carácter cultural; fomento del deporte para discapacitados; etc.

2. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de servicios sociales en general y discapacidad en particular

Las competencias en materia de atención a las personas con discapacidad entran dentro de la competencia genérica referida a la asistencia social. Todas las Comunidades Autónomas han recogido en sus Estatutos de Autonomía la competencia en esta materia. Si bien, hemos de distinguir entre dos grupos de Estatutos de Autonomía. De un lado, los Estatutos de Autonomía reformados y los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de modificación; de otro lado, los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de una reforma integral y, como consecuencia, sustituidos entre los años 2006 y 2007. Las diferencias que se aprecian, radican en las referencias expresas en estos últimos a la necesidad de atender especialmente a determinados colectivos, dentro de la genérica competencia relativa a la asistencia social o servicios sociales, amén del concepto que utiliza cada una de ellas en la asunción de esta competencia genérica.

El primer grupo de Estatutos reconoce con carácter general los derechos y libertades fundamentales que establece la Constitución Española y la cláusula general que obliga a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social⁷.

⁷ Es el caso de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Galicia, el País Vasco, Navarra (cuyos Estatutos no han sido reformados), Cantabria, Canarias, Madrid, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, entre otras, o también, los de las Ciudades de Ceuta y Melilla. En todos ellos, se asumen las competencias

Los nuevos Estatutos de Autonomía, esto es, aquellos que han sido objeto de una reforma integral entre los años 2006 y 2007, incluido el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Valencia, no se limitan a asumir la competencia exclusiva en materia de asistencia social, donde reside la legitimación para realizar actuaciones en este ámbito, sino que, con acierto criterio, sí reconocen expresamente la necesidad de atender situaciones especiales, como por ejemplo las situaciones de dependencia; y lo hacen a través del reconocimiento de un verdadero derecho de acceso a los servicios sociales, inspirador y principio rector de las políticas públicas en la materia⁸.

Una de las características que tienen en común la mayoría de los nuevos Estatutos de Autonomía es la inclusión en su articulado de una tabla de derechos y, más aún, el desarrollo de muchos derechos sociales con la pretensión de convertirlos en verdaderos derechos subjetivos. Si bien, ha dejado claro el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que tales preceptos estatutarios, tanto los que reconocen derechos como los que reconocen principios, que deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, “necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico por el legislador autonómico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos”.

Las prestaciones sociales tienen como objetivo prioritario conseguir la inclusión social, procurando el respeto a los principios de no discriminación e igualdad, evitar la marginación y la exclusión social; acciones que se enmarcan en las diversas políticas sociales y que se llevan a cabo por la Administración Pública mediante los servicios sociales prioritariamente en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, con carácter general, el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, se refiere a la garantía pública del derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales.

exclusivas en materia de asistencia social y bienestar social, aunque expresamente se extiende la competencia, según los casos, a la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. Como diferencia a los nuevos Estatutos, en ninguno de éstos se hace referencia expresa a las situaciones de dependencia, que también se dan en las personas con discapacidad.

⁸ Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Cataluña, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León. En todos ellos se parte del reconocimiento de todos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Española y, expresamente se dice que los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de que se trate no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes.

Sobre esta materia tienen la competencia las Comunidades Autónomas, quienes han regulado su propia normativa de servicios sociales⁹.

Con carácter más específico, el artículo 24 se refiere a las personas con discapacidad o dependencia, a las que se les reconoce el 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.

Además, se reconoce el derecho de las personas mayores a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes¹⁰.

Por otra parte, en el artículo 37 del Estatuto, se establecen los principios rectores de las políticas públicas que deben tender a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos; en concreto los que afectan más directamente a la materia que nos ocupa son los siguientes:

- La prestación de unos servicios públicos de calidad.
- El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad.
- La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
- La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.
- El uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto.

Amparándose con ello una necesaria potenciación de la aplicación de las nuevas tecnologías en la mejora de la calidad de los servicios públicos prestados en general (art. 37.1º EAAnd).

Como garantía de la efectividad de los principios rectores, se establece su carácter informador de las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la

⁹ A la Comunidad Autónoma de Andalucía le corresponde la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 61.1.a) de su Estatuto de Autonomía.

¹⁰ Artículo 19 EAA.

actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen¹¹. Y corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptar las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

3. La organización administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una referencia a la estructuración del Sistema de Servicios Sociales en Andalucía¹²

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía, Ley 2/1988, de 4 de abril, tiene por objeto la regulación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, de un sistema público de Servicios Sociales, con el fin de poner a disposición de las personas y grupos en que 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 marginación¹³.

El Sistema se estructura en torno a dos modalidades de Servicios:

- a) Los Servicios Sociales Comunitarios, que son los que constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, y cuya finalidad es lograr unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, mediante una atención integrada y polivalente.
- b) Los Servicios Sociales Especializados, que son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica, y se estructuran territorialmente de acuerdo con las necesidades y características propias.

La articulación de las competencias en materia de servicios sociales ha de hacerse teniendo en cuenta las competencias locales.

¹¹ Por otra parte, es la garantía que establece la Constitución en el artículo 53.3, respecto de los principios rectores de la política social y económica.

¹² Véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Ed. Aranzadi, 2011, pp. 94 y ss.

¹³ Artículo Primero de la Ley.

En cuanto a las competencias para llevar a cabo este Sistema público de servicios sociales, la Ley diferencia las correspondientes a la Administración Autonómica, a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos¹⁴. De acuerdo con ello:

1) Corresponde a la Administración Autonómica:

- La planificación general de los Servicios Sociales.
- La coordinación de actuaciones y programas entre sus propios Departamentos, con las distintas Administraciones Públicas y con los sectores de la iniciativa social.
- El establecimiento de prioridades que haga efectiva la coordinación de la política de inversiones y servicios de las Corporaciones Locales.
- La supervisión y control del cumplimiento de la normativa respecto de los servicios prestados tanto por Instituciones públicas como privadas.
- La determinación de los criterios generales para la participación de los usuarios en los Servicios Sociales.
- La gestión, a través del Instituto Andaluz de Servicios Sociales de los Servicios Sociales propios que requieran su prestación supraprovincial.
- La promoción y realización de investigaciones y estudios y actividades formativas.
- La asistencia y asesoramiento técnico a las entidades públicas o de iniciativa social que lo soliciten.
- La creación y organización del Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía.
- La tutela y alta dirección de los entes y organismos, dependientes de la Administración Autonómica y que desarrollen tareas en el campo de los Servicios Sociales.

2) Corresponde a las Diputaciones Provinciales, al margen de las competencias que tengan atribuidas legalmente con el carácter de propias, las siguientes con el carácter de competencias delegadas por la Junta de Andalucía:

- Gestión de los Centros y establecimientos de Servicios Sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal.
- Coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, y de los de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de hasta 20.000 habitantes.
- Ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que le pueda encomendar el Consejo de Gobierno.

3) En cuanto a los Ayuntamientos, junto a la competencia propia que en materia de Servicios Sociales les corresponde ejercer en su ámbito territorial, conforme a lo dispuesto

¹⁴ Es extensa la bibliografía en materia de servicios sociales y competencias de las Administraciones Públicas. Entre la más reciente y con carácter específico sobre la Comunidad Autónoma de Andalucía, véase E. González Jaime: *Competencias de las Entidades Locales de Andalucía sobre servicios sociales*, Ed. Iustel, 2009.

en la LRBRL y dentro del marco de la LSSA, también serán competencias por delegación de la Junta de Andalucía las siguientes:

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

4. La organización específica en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Servicios Sociales se residen en la Consejería de Salud y Bienestar Social¹⁵. A esta Consejería le corresponde tanto las competencias que venía ejerciendo la Consejería de Salud, a excepción de las competencias en materia de consumo, que se atribuyen a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales¹⁶, como las competencias que venía ejerciendo la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social¹⁷, a la que se adscriben, además, las entidades actualmente adscritas a la Consejería de Salud y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

En el plano que interesa a este estudio, las competencias concretas de esta Consejería se centran, de un lado, en la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales de Andalucía y el desarrollo de la red de Servicios Sociales Comunitarios; y, de otro lado, con carácter específico en el desarrollo, coordinación y proposición de iniciativas en relación a las competencias de la Comunidad Autónoma en materias concretas:

- 1) Infancia y familias.
- 2) Personas mayores.
- 3) Integración social de personas con discapacidad.
- 4) Autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia.
- 5) Prevención, asistencia y reinserción social de las personas en situación de drogodependencias y adicciones.

¹⁵ 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.

¹⁶ Artículo 11 del Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

¹⁷ Excepto las competencias relativas al impulso y coordinación de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres, y el desarrollo, coordinación y programación de políticas de juventud, atribuidas a la Consejería de la Presidencia e Igualdad y las competencias en materia de violencia de género, atribuidas a la Consejería de Justicia e Interior.

6) La ordenación de las Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la promoción y coordinación del voluntariado social en Andalucía.

Sin perjuicio de la superior dirección de la persona titular de la Consejería, el órgano concreto que asume la materia referida a la atención a las personas con discapacidad es la Dirección General de Personas con Discapacidad, que depende de la Secretaría General de Salud Pública, Inclusión Social y Calidad de Vida.

Esta Secretaría General asume todas las funciones relacionadas con la salud pública en general, con las personas mayores, infancia y familias, y con las relacionadas con las personas con discapacidad¹⁸. Más en concreto, en lo que respecta a estas últimas, ejerce las siguientes competencias:

- 1) La planificación y evaluación de las políticas de salud pública en los organismos y entidades dependientes de la Consejería de Salud y Bienestar Social, así como en los centros asistenciales concertados con la misma, en los centros y servicios de atención a personas mayores y en los centros de atención a personas con discapacidad.
- 2) La definición y seguimiento de los instrumentos que desarrollen las citadas políticas de salud pública, así como la definición de las políticas de envejecimiento activo y de atención a las personas con discapacidad.

La Dirección General de las Personas con Discapacidad, asume las actuaciones referidas a la atención e integración social de las personas con discapacidad y en especial las siguientes funciones¹⁹:

- a) La gestión y control de las ayudas económicas.
- b) El diseño, realización y evaluación de los servicios y programas específicos dirigidos a las personas con discapacidad.
- c) El desarrollo de las actuaciones para la valoración, orientación e integración de las personas con discapacidad.

¹⁸ Si bien, mencionar también que con carácter general, la Secretaría General de Calidad e Innovación asume la coordinación general de los recursos destinados al ejercicio de las competencias que tiene atribuida la Junta de Andalucía en materia de Personas Mayores, Infancia y Familias, así como la coordinación general de los recursos destinados al desarrollo de funciones en materia de atención a personas con discapacidad.

¹⁹ A la persona titular de la Dirección General le corresponde, con carácter general, ex artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía: 1. Elaborar los planes, programas, estudios y propuestas relativos al ámbito de competencia de la Dirección General, con arreglo a los objetivos fijados para la misma, así como dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento. 2. Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas. 3. Impulsar, coordinar y supervisar el buen funcionamiento de los órganos y unidades administrativas de la Dirección General, así como del personal integrado en ellas. Y 4. Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación vigente.

- d) El impulso y seguimiento de la accesibilidad urbanística, arquitectónica, en el transporte y en la comunicación.
- e) Las funciones que atribuya la normativa en materia de autorizaciones y acreditaciones de Centros de atención a personas con discapacidad.
- f) El ejercicio de la potestad sancionadora por incumplimiento de la normativa vigente en la materia que corresponda a esta Dirección General en el ámbito de sus competencias.
- g) El impulso a la transversalidad de las políticas sectoriales dirigidas a las personas con discapacidad y su coordinación intersectorial, así como el apoyo al movimiento asociativo que representa a las personas con discapacidad y sus familias.

En cuanto a la organización provincial, la Consejería seguirá gestionando sus competencias a través de los servicios periféricos correspondientes, con la estructura territorial que se determine. En este sentido, la Disposición Transitoria Tercera del Decreto 152/2012, por el que se establece la estructura de la Consejería de Salud y Bienestar Social, determina que continuarán subsistentes las Delegaciones Provinciales, en cuanto ejerzan las funciones atribuidas a la Consejería por el artículo 11 del Decreto del Presidente 3/2012 citado, hasta tanto se proceda a la reestructuración periférica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, nos encontramos con unos órganos de participación específicos:

- a) El Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad.

El Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad se crea por la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, y su regulación la establece el Decreto 301/2000, de 13 de junio, de la entonces Consejería de Asuntos Sociales. Se configura como un órgano asesor, con el objeto de promover el impulso y coordinación de las actuaciones que prevé la Ley, velar por su cumplimiento y hacer un seguimiento de las acciones públicas en esta Comunidad Autónoma. En él se integran representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y de las Entidades Locales, del movimiento asociativo de personas con discapacidad o familiares o representantes legales²⁰, y de los agentes económicos y sociales²¹.

²⁰ Las Federaciones y Confederaciones de asociaciones de personas con discapacidad, y en su caso, de sus familiares o representantes legales, de ámbito autonómico, representados en el Comité de Entidades Representantes de Minusválidos de Andalucía.

²¹ Las organizaciones sindicales y empresariales de Andalucía, en calidad de vocales (un representante del Sindicato Comisiones Obreras, CC.OO.; un representante del Sindicato Unión General de Trabajadores, UGT; dos representantes de la Confederación de Empresarios de Andalucía).

Junto a este órgano regional, se prevé en cada provincia andaluza un órgano de participación denominado Consejo Provincial de Atención a las Personas con Discapacidad, que será el referente en el ámbito provincial del órgano regional.

La regulación concreta de estos órganos se establece en el Decreto 301/2000, de 13 de junio. Son órganos que se adscriben, tras la reestructuración de las Consejerías, en la Consejería de Salud y Bienestar Social.

b) La Comisión Andaluza de Valoración de Discapacidades y Minusvalías.

Se pretende una armonización de criterios, en los distintos ámbitos territoriales de la Comunidad Autónoma, para la valoración y calificación de minusvalía, con el fin de garantizar un trato igual para todos los ciudadanos en el acceso a los derechos económicos y los servicios dispensados por los poderes públicos.

La regulación de su composición y funcionamiento se establece en la Orden de 15 de enero de 2002, de la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Por otra parte, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, atribuye a los Centros de Valoración y Orientación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, la valoración y calificación de la minusvalía, determinando su tipo y grado.

Esta Comisión funciona en pleno y en Comisiones Técnicas. Se constituyen tres Comisiones Técnicas: Una de profesionales de la Medicina; otra de profesionales de la Psicología y otra de profesionales de Trabajo Social.

c) Además, hemos de destacar también la Comisión Técnica de accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, como órgano colegiado de asesoramiento técnico de la Administración de la Junta de Andalucía, creado por el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía.

5. La Administración instrumental

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA)²², establece un nuevo modelo organizativo de los entes instrumentales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, basado en el concepto de Agencia Administrativa al que ya se refiriera la legislación estatal en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, y a las que le atribuye un régimen jurídico común

²² En adelante LAJA.

y aplicándoles, como técnicas de mayor eficacia y transparencia de la gestión pública, mecanismos de control y responsabilidad por resultados de la gestión del sector público²³.

Esta Ley determina el régimen jurídico de las Entidades Instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía. La clasificación de estas Entidades Instrumentales diferencia entre las Agencias, de un lado²⁴, y las Entidades Instrumentales privadas, esto es, las sociedades mercantiles del sector público andaluz y las fundaciones del sector público andaluz, que en modo alguno podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta la Disposición Adicional Segunda de la LAJA, que se refiere como Administración institucional a las entidades públicas vinculadas con personalidad jurídica propia a las que se les reconozca expresamente por ley independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de Andalucía. Y hasta tanto no se efectúe su adecuación a las previsiones de la LAJA, se incluyen los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público que por ley someten su actividad al Derecho Privado, así como los consorcios autonómicos previstos en el artículo 12 LAJA²⁵.

La LAJA convierte el concepto de Agencia en un modelo organizativo genérico, que integra los distintos regímenes jurídicos de Entidades Públicas que conforman la Administración Instrumental de la Junta de Andalucía. Se define como entidad de Derecho Público, de carácter institucional, con personalidad jurídica dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de actividades de la competencia de la Comunidad Autónoma en régimen de descentralización funcional²⁶.

En el Título III LAJA, se establece la regulación específica de las Agencias, distinguiendo tres modalidades: las Agencias Administrativas, las Agencias Públicas Empresariales y las Agencias de Régimen Especial. Básicamente, las Agencias Administrativas y las Agencias Públicas Empresariales vienen a sustituir a los Organismos Autónomos y a las Entidades

²³ Véase M. A. Torres López: "La gestión de la política de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Agencia Andaluza de Atención a la Dependencia", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 77, 2010, pp. 229 y ss.

²⁴ Artículo 52 LAJA, que determina, a su vez, el carácter de Administración institucional de las Agencias, dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía.

²⁵ La Disposición Transitoria Única de la LAJA, prevé la adaptación de los organismos autónomos y otras entidades a las previsiones de la Ley, así como a los consorcios referidos en el artículo 12; y establece para ello un período transitorio de tres años a partir de su entrada en vigor, en el que el proceso de adecuación debe haber concluido. Adecuación de los organismos autónomos al régimen de las agencias administrativas; adecuación de las entidades de Derecho público previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al régimen de las agencias públicas empresariales; o bien, en determinadas circunstancias se podrá plantear la adecuación de al régimen de las agencias especiales.

²⁶ Artículo 54 LAJA.

Públicas Empresariales, respectivamente²⁷. La auténtica novedad en este modelo organizativo la representa el nuevo tipo de Agencia denominada Agencia de Régimen Especial.

La Sección 1ª del Capítulo 2 del Título III LAJA, establece las disposiciones comunes del régimen jurídico de las Agencias, con carácter general. Una muy breve referencia a ello nos lleva a destacar los siguientes aspectos:

- 1) En la esfera de sus competencias le corresponden las potestades administrativas que sean precisas para el cumplimiento de sus fines, y determinadas en sus estatutos.
- 2) Su creación ha de ser por ley en el caso de las Agencias Administrativas y las Agencias Públicas Empresariales; mientras que la creación de una Agencia de Régimen Especial sólo requiere la autorización previa por ley y se producirá con la aprobación de su estatuto por Decreto.
- 3) Los Estatutos de la Agencia determinan su efectivo régimen de funcionamiento: órganos de dirección y competencias; funciones y competencias (potestades administrativas); patrimonio y recursos económicos; régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero, de contabilidad; recursos humanos, patrimonio y contratación).
- 4) Plan inicial de actuación de las Agencias con un ámbito temporal de cuatro años, en el que se indiquen los objetivos a alcanzar y los recursos humanos, financieros y materiales precisos para su funcionamiento.

Las Secciones 2ª y 3ª del mismo Capítulo 2, se refieren a las Agencias Administrativas y a las Agencias Públicas Empresariales, respectivamente. Las Agencias Administrativas son aquellas entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo y a las que se les atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas²⁸.

Las Agencias Públicas Empresariales son entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de

²⁷ A los que se refieren los artículos 4 y 6 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

²⁸ Artículos 65 a 67 LAJA. De modo que, para la creación de una Agencia de este tipo debe darse alguno de los siguientes requisitos: a) Necesidad de dotar al servicio o actividad de que se trate de una especial autonomía de gestión respecto de los órganos de la Consejería a los que se encuentre adscrito; b) Existencia de un patrimonio que por su especial volumen o entidad requiera su gestión a través de una entidad con personalidad jurídica; c) Existencia de un servicio susceptible de financiarse en más de un cincuenta por ciento mediante los ingresos que genere su propia actividad (art. 66).

En materia de personal a su servicio, éste puede ser funcionario, laboral, o en su caso, estatutario, en los mismos términos que los establecidos para la Administración de la Junta de Andalucía. Si bien, se pueden establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal de la Agencia en las materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal.

interés público susceptibles de contraprestación. Éstas se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en la LAJA, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación²⁹.

En ambos casos, las Agencias asumen potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines, si bien, en ningún caso pueden implicar el ejercicio de autoridad. Esta es una de las diferencias con las Agencias de Régimen Especial, a las que se refiere la Sección 4ª del Capítulo 2, y que define como las entidades públicas a las que se atribuye cualesquiera de las actividades que pueden asumir las anteriores Agencias, siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad y requieran especialidades en su régimen jurídico, sometiéndose al Derecho privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en esta Ley, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación³⁰.

Además, el régimen jurídico de actuación y, sobre todo en materia de personal es bien distinto.

En el ámbito de los servicios sociales la novedad surge tras la modificación de la LAJA por el Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, y posterior Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía: Sección 6ª: Medidas de Organización de los Servicios Sociales.

En principio, la LAJA preveía, en su Disposición Adicional Sexta, la creación de la Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia, como Agencia de Régimen Especial. Si bien, la modificación ha supuesto un cambio de régimen jurídico, al pasar de Agencia de Régimen Especial a una Agencia Empresarial; y, además, la extensión de su objeto o de sus

²⁹ Artículos 68 a 70 LAJA. El personal de las Agencias Públicas Empresariales se rige en todo caso por el Derecho Laboral y será seleccionado mediante convocatoria pública, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad. En cualquier caso, es de aplicación el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril), cuyo artículo 9.2 determina que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”. Además, expresamente la LAJA se refiere al personal directivo de este tipo de Agencias, como el personal que ocupa puestos de trabajo determinados como tales en los estatutos, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas siendo su régimen jurídico el previsto en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

³⁰ Artículos 71 a 74 LAJA.

finés, que no se limitan únicamente a la atención a la dependencia, sino a los servicios sociales junto a la dependencia, que también es un servicio social³¹.

De acuerdo con lo expuesto y a efectos de lo que nos interesa, se crea la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), como agencia pública empresarial³², que se adscribe, tras la reestructuración de las Consejerías, a la Consejería de Salud y Bienestar Social.

La aprobación de los Estatutos de la Agencia es simultánea a la extinción de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y de la Fundación Andaluza para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social. Subrogándose aquélla en las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que son titulares las citadas Fundaciones.

Son objetivos de la Agencia, los propios del Sistema de Atención a la Dependencia, así como la promoción, desarrollo y gestión de recursos de atención social a las personas, a las familias y a los grupos en que éstas se integran para favorecer su bienestar, así como la gestión de recursos y el desarrollo de actuaciones en materia de protección de la infancia; la atención a las drogodependencias ya dicciones; y la incorporación social para la atención a colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social. Además, le corresponde, entre otras funciones, la promoción y el fomento de la investigación e innovación, el impulso de la formación de las personas que prestan servicios en los sectores de su competencia; colaboración con las AA.PP., corporaciones, entidades públicas o privadas y particulares.

Como Agencia Pública Empresarial, a diferencia de las Agencias Administrativas, no pueden tener atribuidas actividades de promoción y sí por el contrario actividades de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación y generación de ingresos. Si bien, existe un ámbito objetivo de actividades que resulta común a las Agencias Administrativas y a las Agencias Públicas Empresariales, como son las actividades prestacionales y de gestión de servicios de interés público; aquí la actividad no es un criterio determinante para la creación de una u otra modalidad de Administración instrumental.

Los órganos de las APE no son asimilables en cuanto a su rango administrativo al de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, salvo excepciones determinadas en los estatutos.

En los casos de que se trate de funciones que impliquen participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales que deba corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública, podrá llevarse a cabo, bajo la dirección funcional

³¹ Véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 104 y ss.

³² Artículo 18 del Decreto-Ley 5/2010.

de la APE, el personal funcionario perteneciente a la Consejería o la agencia administrativa a la que esté adscrita. A tal fin, se configurarán en la RPT correspondiente las unidades administrativas precisas, que dependerán funcionalmente de la APE.

La dependencia de este personal supondrá su integración funcional en la estructura de la Agencia, con sujeción a las instrucciones u órdenes de servicio de los órganos directivos de la agencia, quienes ejercerán las potestades que a tal efecto se establecen en la normativa general. El Decreto por el que se aprueben los estatutos de la agencia contendrá las prescripciones necesarias para concretar el régimen de dependencia funcional, el horario de trabajo y las retribuciones en concepto de evaluación por desempeño y las relativas al sistema de recursos administrativos que procedan contra actos que se dicten en ejercicio de las potestades administrativas atribuidas a la Agencia.

En cuanto al Régimen de Personal, se rige en todo caso por el Derecho Laboral. Será seleccionado mediante convocatoria pública, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 70). En todo caso se ha de tener presente la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que siendo de aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía y a sus Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la misma (art. 2.1), determina en su artículo 9.2 que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.

La Ley 9/2007, presta atención al régimen del Personal Directivo de las Agencias Públicas Empresariales, entendido como el que ocupa puestos de trabajo determinados como tales en los estatutos, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas. Su régimen jurídico será el previsto en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Conviene recordar al efecto que el régimen jurídico básico del personal directivo público profesional, se llevó a cabo por la Ley 7/2007 (art. 13). Dicho precepto habilita al Gobierno y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas para desarrollar el régimen jurídico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, en torno a los siguientes principios:

- a) Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
- b) Su designación atenderá a los principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
- c) El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

d) La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección (regulada hoy por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto; BOE nº 192, de 12 de agosto).

Los Estatutos de la ASSDA son aprobados por el Decreto 101/2011, de 19 de abril, donde se determina sus contenidos y fines, su composición, estructura y funcionamiento.

Más de seis años han pasado desde que se aprobara la Ley de Dependencia y los problemas que entonces se apreciaban en cuanto a su efectividad y cumplimiento real no sólo continúan, sino que con la actual situación de crisis que tenemos se han acentuado, hasta el punto de provocar una modificación de la norma. La aplicación de la Ley de Dependencia exige la disponibilidad de recursos económicos y sobre todo de medios personales cualificados para atender las diversas situaciones de dependencia. De modo que, la reforma es necesaria, so pena de incurrir en responsabilidad pública y generar las correspondientes reclamaciones por el reconocimiento de un derecho subjetivo de configuración legal.

Existe una responsabilidad pública para la atención de las personas dependientes, como también existe una responsabilidad pública para la atención sanitaria de todos los ciudadanos. Si bien, si estas responsabilidades forman parte del Estado del Bienestar, en tanto que entran dentro del concepto de servicio público, la cuestión está en determinar también, qué estamos dispuestos a pagar los ciudadanos por el Estado del Bienestar, cómo queremos que se configure nuestro Estado del Bienestar. Y ello implica una colaboración más intensa entre Estado y sociedad, más aún cuando el Estado no puede por sí solo dispensar una máxima protección.

La Ley de Dependencia, supuso un importante reto y un “logro” del Estado Social, sobre el papel, sin el riguroso análisis que exige su puesta en práctica, que sólo se ha puesto en evidencia con su aplicación conforme al calendario que en la misma se determina.

6. Las Asociaciones privadas y el voluntariado

Hemos de reseñar que este es un ámbito en el que, aún siendo de responsabilidad pública, el movimiento asociativo de carácter privado es esencial para la configuración de una adecuada protección. Precisamente, las variadas asociaciones privadas que aúnan esfuerzos para procurar las mejores ayudas y soluciones al colectivo específico que representan, dan a conocer la realidad de los problemas y de las necesidades concretas que deben dispensarse a las personas con discapacidad. En este sentido, en el ámbito estatal, la plataforma de representación, defensa y acción de los ciudadanos españoles con discapacidad, más sus familias, la constituye el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Es una asociación de ámbito estatal, creada el 9 de enero de 1997, en la que se agrupan las principales organizaciones estatales de personas con dis-

capacidad, además de varias entidades adheridas de acción sectorial y un nutrido grupo de plataformas autonómicas de representantes de discapacitados, con el fin de avanzar en el reconocimiento de sus derechos y alcanzar la plena ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades con el resto de ciudadanos que integran la sociedad.

La función primordial de esta asociación es generar una acción política representativa en defensa de los derechos e intereses de las personas con discapacidad, tanto colectiva como individualmente. Ello lo hace transmitiendo a los poderes públicos, a los distintos agentes y operadores, y a la sociedad, diversas propuestas constructivas, articuladas y contrastadas técnicamente, en la que se evidencian cuáles son las necesidades y demandas del grupo de población de la discapacidad, asumiendo y encauzando su representación. De este modo, el CERMI se convierte en el interlocutor y referente del sector, para promover la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la emancipación social y, en general, la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos españoles con discapacidad y sus familias.

Junto al CERMI estatal se han ido creando los CERMI autonómicos, y cada uno de ellos ejerce su función en el ámbito territorial correspondiente en coordinación con el estatal. No podría ser de otra manera, en tanto en cuanto, el territorio no debe ser criterio de distinción a la hora de la atención a las personas con discapacidad, quienes han de tener los mismos derechos y las mismas posibilidades de desarrollo, integración y participación sociales. En este sentido, los CERMI autonómicos han de integrarse como socios en el CERMI estatal³³. La actuación de cada uno de ellos es independiente y autónoma, no existiendo ningún tipo de jerarquía entre el CERMI estatal y los autonómicos.

En Andalucía, se crea el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad (Cermi-Andalucía), en 1998, en el que se agrupan las organizaciones andaluzas más representativas de personas con discapacidad³⁴. De modo que se convierte, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, en el interlocutor entre poder público y sociedad, definiendo y procurando la generación de políticas públicas que tiendan a la atención de las necesidades de las personas con discapacidad.

³³ En la actualidad, hay constituidos y en funcionamiento 17 de los 19 CERMIS Autonómicos posibles, 16 de los cuales forman parte del CERMI Estatal.

³⁴ Son entidades miembro del Cermi-Andalucía: La Confederación Andaluza de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS-Andalucía); La Confederación Andaluza de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (CANF-COCEMFE-Andalucía); Federación Andaluza de Asociaciones de Atención a Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE-Andalucía); La Federación Andaluza de Asociaciones de Daño Cerebral Adquirido; La Federación Andaluza de Asociaciones de Padres con Hijos con Trastornos del Espectro Autista (AUTISMO Andalucía); La Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FAAS); La Federación Andaluza de Asociaciones de Síndrome de Down (DOWN-Andalucía); La Federación Andaluza de Familiares de Personas con Enfermedad Mental (FEAFES-Andalucía); Federación Andaluza de Familias de Personas Sordas (FAPAS); La Federación Española de Enfermedades Raras; La Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM); La Organización Nacional de Ciegos Españoles de Andalucía (ONCE).

El Cermi-Andalucía se organiza a través de:

- 1) Una Asamblea de Representantes, como órgano que ostenta la máxima representatividad de las entidades que integra el Cermi-Andalucía, a la que corresponde la aprobación del balance de gestión, las cuentas del ejercicio anterior y el presupuesto de gastos y actuaciones del ejercicio en curso.
- 2) Un Comité Ejecutivo, como órgano responsable de la ejecución de los acuerdos que se adopten en la Asamblea y su representante ante los organismos e instancias decisorias tanto públicas como privadas. Integran este Comité tantos representantes como entidades estén integradas en la Asamblea de Representantes, por un período de cuatro años.
- 3) Una Comisión Permanente, como órgano responsable de la gestión ordinaria de los asuntos de la Entidad, y formada por la Presidencia, la Vicepresidencia Primera, la Vicepresidencia Segunda, la Secretaría General y la Secretaría de Finanzas.

Una de las prioridades en la actuación de los Cermi autonómicos ha de ser la plena coordinación de su actuación con el Cermi estatal, pues al ser entidades autónomas sin dependencia orgánica de ningún tipo podría generarse diferencias en los respectivos ámbitos territoriales, lo que en definitiva se traduciría en un perjuicio para el colectivo de las personas con discapacidad. Consenso en las decisiones y apoyo en las iniciativas junto a la coordinación de las diversas acciones.

Respecto del voluntariado social en el ámbito de la discapacidad, precisar que efectivamente la satisfacción de los intereses generales no sólo es función exclusiva del Estado, sino que es una función que ha de compartirse entre el Estado y la sociedad. Ello supone una libre concurrencia entre agentes proveedores de servicios y, además, permite un “pluralismo político igualitario”. En este sentido es como debemos entender la idea de participación, esto es, como una forma de integrar a los ciudadanos en aquellos puntos concretos de la actuación administrativa en los que sus intereses personales o colectivos puedan verse afectados de modo que se facilite a la Administración un instrumento de trabajo que le sea útil para el cumplimiento de las funciones que tenga legalmente asignadas.

Precisamente, las asociaciones privadas altruistas representan un modo interesante de participación ciudadana en la esfera política, pudiendo ofrecer una buena política social por medios distintos a los partidistas. Por ello una regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupen para satisfacer intereses concretos de la comunidad (sociales, culturales, deportivos) constituye una elocuente expresión del Estado Social, y Democrático de Derecho.

Puede afirmarse que la regulación del voluntariado permite: de un lado, que los poderes públicos cumplan con el mandato del artículo 9.2 CE, al ser el voluntariado una forma de participación ciudadana en las actividades de interés general; de otro lado, que el desarrollo de las actividades de interés general, función de los poderes públicos, pueda verse

mejorado a través de las acciones voluntarias llevadas a cabo en el seno de las organizaciones legalmente reconocidas.

El Estado regula el voluntariado en la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. Y las Comunidades Autónomas también han dictado sus respectivas legislaciones reguladoras del movimiento voluntario en el ámbito territorial propio.

En Andalucía, se regula en la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado. Esta Ley tiene por objeto promover la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso voluntario a través de los cauces y organizaciones que mejor satisfagan sus intereses y motivaciones. Y obliga a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan la participación a través de la acción voluntaria organizada y a disponer los medios y recursos para posibilitar el ejercicio efectivo de la acción voluntaria y su promoción en la sociedad civil, evitando establecer trabas que coarten el desarrollo de su autonomía y capacidad de iniciativa.

De acuerdo con esta normativa, estatal y autonómica, el voluntariado hace referencia al conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas, siempre que las mismas no se realicen en virtud de una relación laboral, funcionarial, mercantil o cualquier otra retribuida y reúna los siguientes requisitos³⁵:

- a) Que tengan carácter altruista y solidario.
- b) Que su realización sea libre, sin que tengan su causa en una obligación personal o deber jurídico.
- c) Que se lleven a cabo sin contraprestación económica, sin perjuicio del derecho al reembolso de los gastos que el desempeño de la actividad voluntaria ocasione.
- d) Que se desarrollen a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos.

De modo que, expresamente, quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad. Es decir, no debe confundirse el voluntariado con el “voluntarismo individual”.

Tienen la consideración de voluntarios las personas físicas que se comprometan libremente a realizar las actividades de interés general. El concepto de interés general es bastante amplio, por eso la Ley incluye en este tipo de actividades, junto a las asistenciales o de servicios sociales, origen de las acciones voluntarias, las cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa

³⁵ Véase M. A. Torres López: “Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad”, *Actualidad Administrativa*, nº 19, 2000; “El voluntariado como forma de participación en la gestión pública local en materia de deporte”, *Revista Jurídica del Deporte*, nº 2, 1999.

de promoción del voluntariado; ampliándolas a cualesquiera otras que tengan una naturaleza análoga a las anteriores. En el caso que nos ocupa, se trata de un movimiento típico de acción voluntario al incluirse la atención a personas discapacitadas en las actividades asistenciales o de servicios sociales.

Por el desempeño de esta acción voluntaria, el voluntario no ha de recibir contraprestación alguna, pero, además, en ningún caso puede el voluntario sustituir al trabajo retribuido, por ello es necesario delimitar la función del voluntario de la del trabajador, a fin de evitar posibles conflictos. Este es uno de los principales problemas jurídicos que pueden suscitarse. Y si ello es claro en la Ley, ya que uno de los elementos fundamentales para comprobar que estamos ante una relación laboral es que se trate de un trabajo remunerado, no lo es tanto en la realidad práctica. Por otra parte, el hecho de que el voluntario no reciba remuneración por su trabajo, nota de la gratuidad, no quiere decir que no pueda percibir algún tipo de compensación, que, en ningún caso, podrá equivaler al salario habitual. Pero, además, la existencia de esa compensación no ha de ser la causa por la que el trabajo se realice.

Las acciones voluntarias de atención a personas con discapacidad, como cualquier otra, han de desarrollarse a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos. Las organizaciones de voluntarios han de estar legalmente constituidas, dotadas de personalidad jurídica propia, sin ánimo de lucro y deben desarrollar programas en el marco de actividades de interés general. La incorporación de los voluntarios ha de formalizarse por escrito, mediante un compromiso en el que se haga constar el conjunto de derechos y deberes de ambas partes, el contenido de las actividades a realizar, la duración del compromiso y las formas de desvinculación por ambas partes.

El régimen de responsabilidad extracontractual frente a terceros por daños causados por los voluntarios es distinto según se trate de organizaciones privadas, a las que se aplica el Código Civil, o de Administraciones Públicas y entidades de Derecho público, a las que se aplica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la legislación andaluza, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad, expresamente se refiere a la participación de la iniciativa social en el artículo 3. Y determina la obligación de las Administraciones Públicas de amparar la iniciativa privada sin ánimo de lucro con la colaboración en el desarrollo de estas actividades, a través del asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico.

Además, reconoce la especial atención que deben recibir las instituciones, asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro promovidas por las personas con discapacidad, sus familiares o sus representantes legales.

Habrá que ver cómo se materializa en la práctica esta obligación pública. En cualquier caso, y conforme a lo dispuesto en la norma, las Administraciones Públicas han de establecer, en primer lugar, una planificación sectorial, imaginamos que de las líneas o

sectores a proteger a través de la financiación pública, y como requisito indispensable para que las asociaciones privadas de este tipo reciban financiación de los poderes públicos se exige que las actuaciones que realicen se adecuen a las líneas y exigencias de la planificación sectorial.

De modo que, es fundamental que las asociaciones privadas muestren a las Administraciones Públicas cuáles son las necesidades, sus demandas, los problemas reales del colectivo que representan, con el fin de que éstas puedan diseñar una adecuada planificación.

Por otra parte, en materia de atención a las personas con discapacidad son muchos los ámbitos en los que se pueden desarrollar programas específicos que lleven a cabo los voluntarios. Ámbitos que se corresponden con las necesidades y demandas de las personas con discapacidad en aquellos campos en los que es más urgente y necesario desplegar una actividad intensa para hacer realidad la equiparación de derechos y la igualdad de oportunidades de estas personas con el resto de ciudadanos. Allí donde se generan más factores de exclusión para estos ciudadanos, determinando un menor grado de desarrollo personal y social y unas menores posibilidades de acceso a los derechos, bienes y servicios de la comunidad.

Como ejemplo, un caso específico lo constituye el deporte, y son muchos los programas del voluntariado deportivo para personas con discapacidad. En general, el voluntariado deportivo no responde a la idea tradicional del concepto del voluntariado social, ligado a situaciones de necesidad y marginación, sino a la idea de la participación solidaria de los ciudadanos en el desarrollo de los eventos deportivos, por razones igualmente de altruismo y solidaridad, sin embargo, cuando el deporte y discapacidad se unen, el voluntariado deportivo se erige en voluntariado social tradicional. Se trata de: adaptación de instalaciones deportivas, teniendo en cuenta cada modalidad deportiva y cada tipo de discapacidad; colaboración en el desarrollo de eventos oficiales deportivos de desempeñados por personas con discapacidad; del fomento desde el ámbito público de este tipo de voluntariado específico, el voluntariado deportivo, y, dentro de él, el establecimiento de áreas o sectores en los que es necesaria la colaboración voluntaria, como es el ámbito de la discapacidad. Son las Comunidades Autónomas las que, en uso de sus competencias en materia de deporte y asistencia social, han de procurar establecer tales regulaciones. O también, mencionar el ámbito del voluntariado educativo al que hace expresa referencia la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, en cuyo artículo 177 describe las finalidades a las que éste debe orientarse, siendo una de ellas la de coadyuvar positivamente a la educación y a la integración social de las personas con discapacidad o riesgo de exclusión.

Por otra parte, junto al movimiento voluntario, la realidad muestra un crecimiento asombroso de organizaciones sociales, sin ánimo de lucro, cuyo ámbito de acción principal se centra en el desarrollo de funciones al servicio de la sociedad y que pueden complementar o, en algunos casos, sustituir, los objetivos públicos de carácter social o asistencial que corresponde atender a las Administraciones Públicas, siempre dentro del marco de la co-

laboración con el fin de lograr un sistema de prestaciones adecuado y su mantenimiento, la mejora de la eficiencia de los servicios sociales, y su mayor eficacia³⁶.

III. LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ANDALUCÍA: MARCO NORMATIVO. SECTORES ESPECÍFICOS DE REGULACIÓN Y ACTUACIÓN PÚBLICA³⁷

1. Normativa. Reconocimiento de derechos y deberes de las personas con discapacidad

La primera norma con la que se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 49 CE, fue la Ley estatal de Integración Social de los Minusválidos, Ley 13/1982, de 7 de abril (LISMI). Esta norma, que supuso un importante avance, si bien basada en el desarrollo de medidas de acción positiva y compensatorias destinadas a la protección de la persona, más que a su participación activa en la sociedad, devino insuficiente y fue completada en el ámbito estatal por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU).

Entre ambas normas la Comunidad Autónoma de Andalucía, dicta su Ley de cabecera en este ámbito, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad. Una norma posteriormente completada con otras de desarrollo y específicas en relación a aspectos más concretos como son la accesibilidad, la lengua de signos, perros guía, etc. Es, pues, una ley transversal, que regula aspectos en materia de educación, salud, servicios sociales, ocio, cultura, deporte, accesibilidad urbanística, etc.; y su finalidad es (en consonancia con la posterior Ley estatal de Igualdad de Oportunidades de 2003) hacer efectiva la igualdad de oportunidades y posibilitar la rehabilitación e integración social de las personas con discapacidad, así como la prevención de las causas que generan deficiencias y discapacidades. Lo hace a través de la regulación de actuaciones que se dirigen a la atención y promoción del bienestar de las personas con discapacidad física, psíquica y sensorial.

³⁶ Véase S. Muñoz Machado: "Tercer sector: entre el Estado y el mercado", en AA.VV.: *La enseñanza del Derecho Administrativo. Tercer sector y fundaciones. Rutas temáticas e itinerarios culturales*, XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Salamanca, 9-11 de octubre de 2000.

Algunos autores hablan de la iniciativa social como conjunto de entidades que, sin ánimo de lucro, prestan servicios sociales en un sentido muy amplio y colaboran con las Administraciones Públicas en la realización de actividades en materia de acción social. En este sentido, M. A. Caba de Luna: "La situación de la iniciativa social en España", *Revista Cuadernos de Acción Social*, nº 24, 1990.

Véase también J. Loza Aguirre: "Definición del Sector Social y Actividades que realiza", en R. de Lorenzo García; M. A. Caba de Luna y E. Jiménez-Reyna Rodríguez (dirs.) y otros: *Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Ed. La Ley, Colección Solidaridad, 1991.

³⁷ Véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 117 y ss.

La inquietud y responsabilidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre el colectivo de las personas con discapacidad, con el fin de hacer efectiva esta legislación, se ha reflejado en la necesidad de elaborar los diversos Planes Integrales en relación a las personas con discapacidad y en los que se concretan las líneas a seguir en las distintas políticas públicas. En estos momentos, está vigente el II Plan Integral de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía para el período 2011-2013, aprobado por Acuerdo de 10 de mayo de 2011 de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social. Este Plan se complementa con el Plan de empleabilidad para las personas con discapacidad 2007-2013 y con el Plan de Acción Integral para las Mujeres con Discapacidad en Andalucía 2008-2013.

De modo que, la evolución normativa ha supuesto la configuración de un marco jurídico que parte del concepto de igualdad de oportunidades y su aplicación a aquellas situaciones en las que se produce o puede producir discriminación por motivo de discapacidad. La igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta la adaptación a la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁸, es definida como “la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por motivo de o sobre la base de la discapacidad, incluida cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones por las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Asimismo, se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social”³⁹.

Pues bien, teniendo en cuenta que los derechos y deberes de las personas con discapacidad son los mismos que los que corresponden a las personas sin discapacidad, para hacer efectiva la igualdad de oportunidades, veamos cuáles son los derechos, cuáles son los deberes de las personas que legalmente tenga reconocida una discapacidad. Pues, es claro que la declaración legal de discapacidad es el medio para obtener los derechos, beneficios y servicios que correspondan a la persona con discapacidad y a sus cuidadores.

Conforme a lo dispuesto en la LIONDAU, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de

³⁸ Adaptación de la normativa estatal por Ley 26/2011, de 1 de agosto.

³⁹ Artículo 1.Uno de la Ley 26/2011, que modifica el apartado 1 del artículo 1 de la Ley de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal.

jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. La acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional⁴⁰. Y el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, fija unos criterios homogéneos de actuaciones para todo el Estado, previo informe del Consejo Nacional de la Discapacidad y de la Comisión Estatal de Coordinación Y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad. De acuerdo con esta norma, la acreditación del grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, se podrá realizar a través de resolución o certificado del IMSERSO u órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a los derechos reconocidos a las personas con discapacidad, la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía regula los derechos y deberes de los usuarios en Andalucía. Incluye la perspectiva de la adopción de medidas de acción positiva y de no discriminación a la que se refiere en el ámbito estatal la LIONDAU. En concreto:

- 1) La garantía de las prestaciones sanitarias, farmacéuticas y, en su caso, los tratamientos dietoterápicos complejos, para la correcta atención a las personas con discapacidad cuando sea imprescindible para su desarrollo físico y psíquico.
- 2) Derecho a beneficiarse de la rehabilitación médico-funcional necesaria para compensar o mantener su estado físico, psíquico o sensorial para su integración educativa, laboral y social.
- 3) Derecho a recibir la atención educativa específica que por sus necesidades educativas especiales requieran, tan pronto como se adviertan circunstancias que aconsejen tal atención o se detecte riesgo de aparición de la discapacidad, con el fin de garantizar su derecho a la educación y al desarrollo de un proceso educativo adecuado y asistido con los complementos y apoyos necesarios.
- 4) Derecho a la formación profesional ocupacional y a la inserción laboral prioritariamente en el sistema ordinario de trabajo.
- 5) Acceso a la función pública en condiciones de igualdad con el resto de aspirantes.

Expresamente se refiere en el Título V a los servicios sociales, con los diversos niveles de atención que el sistema presta a las personas con discapacidad, los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados, Así:

- 1) El primer nivel de atención lo constituyen los Servicios Sociales Comunitarios, a través de los cuales se responde a las necesidades de las personas con discapacidad mediante información sobre los recursos existentes, gestión de prestaciones, ayuda a domicilio y, en general, mediante la atención especial a las personas con problemas de integración social.

⁴⁰ Artículo 1.2 LIONDAU.

2) Los Servicios Sociales Especializados son el instrumento de atención específica a las personas con discapacidad y se dirigen a lograr su integración social, a través de una estructura que integra: Centros de valoración y orientación, Centros residenciales y Centros de día.

Junto a ello, la Comunidad Autónoma de Andalucía también puede establecer prestaciones económicas de carácter periódico o no, con destino a las personas con discapacidad que no puedan atender sus necesidades básicas de subsistencia, en el primer caso, o bien, en el segundo caso, con destino a cubrir total o parcialmente los gastos derivados de la adquisición de ayudas técnicas, asistencia en centros, adaptación funcional del hogar, ayudas a la movilidad y a la comunicación u otras que favorezcan la integración social.

El sistema otorga derechos, pero también impone obligaciones, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la suspensión temporal o a la pérdida del derecho reconocido. Con carácter general, es una obligación la aplicación de las prestaciones económicas a la finalidad para la cual han sido otorgadas; observar las prescripciones de los facultativos sanitarios y equipos multiprofesionales que les asistan, las medidas rehabilitadoras establecidas, cooperar activamente a su mayor eficacia; no rechazar una oferta de empleo adecuado; comunicar las modificaciones sobrevenidas en su situación que pudieran tener repercusiones en relación con el derecho o las prestaciones o con su contenido; etc.

Por otra parte, mencionar dos normas importantes en el ámbito de la protección de las personas con discapacidad. De un lado, la Ley 5/1998, de 23 de noviembre, de Perros Guía de Andalucía; que tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho al libre acceso, deambulación y permanencia en lugares públicos o de uso público de las personas con discapacidad visual que vayan acompañadas de perros guía. Este derecho se entiende integrado por la constante permanencia del perro guía junto a su dueño.

De otro lado, la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, Ley de Lengua de Signos de Andalucía. La Ley estatal 27/2007, de 23 de octubre, reconoce las lenguas de signos españolas y regula los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera y en ella se dispone que sus normas surtirán efecto en todo el territorio español, sin perjuicio de la regulación que corresponda en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

La Ley andaluza ha dictado su propia normativa en el marco de lo dispuesto en la legislación estatal, recogiendo las importantes iniciativas e impulsos que al respecto se ha desarrollado como consecuencia de las demandas del movimiento asociativo andaluz que representa a las personas con discapacidad auditiva. Así, en 2003 se aprueba la proposición no de ley de reconocimiento legal de la lengua de signos española, por la que el Parlamento andaluz instaba al Consejo de Gobierno a que solicitara del Gobierno central el reconocimiento de la lengua de signos española y la implantación en todo el territorio español del sistema educativo bilingüe (lengua oral/lengua de signos).

El objeto de esta Ley es la regulación de las medidas necesarias para garantizar y hacer efectivo en Andalucía el respeto, protección, enseñanza y uso en condiciones de igualdad de la lengua de signos española como lengua de aquellas personas que decidan libremente utilizarla, así como de la lengua oral a través de los medios de apoyo a la comunicación oral, en el marco de la legislación estatal. Asimismo, se establecen las medidas y garantías necesarias para que las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera puedan libremente hacer uso de la lengua de signos española y de la lengua oral a través de los medios de apoyo a la comunicación oral en todas las áreas públicas y privadas, con el fin de hacer efectivo el ejercicio de sus derechos.

2. Algunos sectores concretos de actuación pública

A) La accesibilidad universal y el principio de transversalidad en Andalucía. Urbanismo, vivienda, transporte y comunicaciones

El término accesibilidad universal indica la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Por otra parte, el principio de transversalidad implica que las actuaciones que desarrollan las Administraciones Públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para las personas con discapacidad, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad. Ello hace que las exigencias a los poderes públicos se proyecten en diversas áreas de acción que abarcan: los espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación; los transportes; los bienes y servicios a disposición del público; las relaciones con las Administraciones Públicas. En todos estos ámbitos, las medidas que han de establecer los poderes públicos giran en torno a dos categorías: las medidas contra la discriminación, a través de la prevención y corrección de las situaciones de trato desigual entre las personas con discapacidad y las que no padecen ninguna discapacidad; y las medidas de acción positiva, destinadas a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad en la incorporación y participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social, atendiendo los tipos y grados de discapacidad. Junto a estas medidas, destacar también las medidas de fomento (información, sensibilización, calidad, innovación y desarrollo de normas técnicas, etc.) y las medidas de defensa en aras de la consecución de los derechos contenidos en el artículo 24 de la Constitución.

En materia de accesibilidad, son varias las normas que en el ámbito estatal tienden a su aplicación desde la LISMI hasta la LIONDAU, el Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012, y los diversos Reales Decretos que con carácter específico atienden sectores concretos (oficinas públicas, dispositivos y servicios de atención al ciudadano; bienes y servicios a

disposición del público; tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social; medios de transporte; espacios públicos urbanizados y edificaciones)⁴¹.

En Andalucía hemos de citar la siguiente normativa:

- La Ley de Atención a las Personas con Discapacidad de 1999.
- El Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. Desarrolla el Título VII de la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía.

Esta norma se ve impulsada por la aprobación de las normas estatales por Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación de 1999, que considera la accesibilidad un requisito básico que han de reunir las edificaciones y el Código Técnico de la Edificación⁴²; la propia LIONDAU y las normas de desarrollo aprobadas por el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones; y el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para las personas con discapacidad, que tiene el objeto de armonizar y unificar términos y parámetros en estas materias en todas las Comunidades Autónomas⁴³.

Esta regulación exige que las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales aprueben un plan de actuaciones para la adaptación a esta norma de los edificios, establecimientos, instalaciones, infraestructuras y espacios libres, que sean propios o estén bajo su uso. Y exige también, que el resto de Administraciones Públicas andaluzas elaboren planes de accesibilidad para adaptar las infraestructuras, espacios libres, viales, edificios, establecimientos e instalaciones de uso público y los medios de transporte públicos, existentes a la entrada en vigor de este Decreto, sean de su propiedad o estén bajo su uso. En ambos casos, siempre que sean susceptibles de ajustes razonables. Lo cual indica que, en otro caso, no tendrían esta obligación, si bien, en caso de tratarse de un edificio que por sus características de construcción no es susceptible de tales ajustes razonables, la Administración correspondiente tendría que desarrollar sus funciones en otro lugar que cumpliera con las condiciones de accesibilidad.

⁴¹ Véase un análisis completo en M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 137 y ss. El Plan Nacional de Accesibilidad.

⁴² Aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

⁴³ Véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 139 y ss.

Ya la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad exige que se garantice la accesibilidad y utilización de los bienes y servicios de la sociedad de las personas con discapacidad en todos los planes urbanísticos y en las actuaciones realizadas por cualquier entidad sea pública o privada, de modo que se supriman las barreras y obstáculos físicos que la dificulten. Así también, las vías y espacios libres de uso público ya existentes, los elementos de urbanización, infraestructura y mobiliario del entorno urbano consolidado, se han de ir adaptando progresivamente para permitir la accesibilidad. A tal fin, se exige que las Entidades Locales elaboren planes especiales de actuación. Para la financiación de la accesibilidad en las Entidades Locales, los presupuestos de cada una de éstas deben incluir en cada ejercicio las consignaciones necesarias para financiar dichas adaptaciones, y la Junta de Andalucía, dentro de su disponibilidad presupuestaria, podrá establecer ayudas económicas a tal fin. Por otra parte, las Entidades Locales han de adaptar las Ordenanzas correspondientes cuando su contenido afecte a la materia de accesibilidad y eliminación de barreras.

Las condiciones de accesibilidad exigidas en la normativa, a partir del Decreto de 2009, serán obligatorias a partir del día 1 de enero de 2019, para todas aquellas infraestructuras y espacios libres y viales, edificios, establecimientos o instalaciones existentes, públicas o privadas, que sean susceptibles de ajustes razonables⁴⁴.

De acuerdo con las normas estatales y andaluzas, la accesibilidad debe alcanzar:

- 1) Los edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública: En todo caso, a las áreas y dependencia de utilización colectiva; la comunicación entre el exterior y el interior del edificio; la comunicación entre los accesos del mismo; las dependencias de utilización colectiva, que requiera condiciones de intimidad y se exige una reserva de espacios accesibles a las personas con discapacidad⁴⁵. Además, expresamente se exige que también cumplan con las mismas condiciones de accesibilidad las instalaciones, construcciones y dotaciones que se implanten con carácter fijo, eventual o provisional en los espacios libres exteriores, en las vías públicas e infraestructuras, cuando se desarrollen en las mismas actividades temporales, ocasionales o extraordinarias⁴⁶.
- 2) Edificaciones de viviendas: Y en todo caso, serán accesibles en las zonas de uso comunitario espacios e itinerarios tales como: las áreas y dependencias comunitarias; la comunicación entre el interior y el exterior del edificio; recorrido hasta el ascensor;

⁴⁴ Disposición Final Primera del Decreto 293/2009, que establece el calendario de aplicación a las infraestructuras, los espacios libres y viales, los edificios, establecimientos e instalaciones existentes.

⁴⁵ Son considerados espacios y elementos de utilización colectiva: a) Itinerarios peatonales accesibles. b) Aseos de uso público. c) Obras e instalaciones. d) Zonas de estacionamiento de vehículos. e) Pavimentos. f) Jardinería. g) Parques, jardines, plazas y espacios públicos urbanos. h) Playas accesibles al público en general. i) Espacios naturales accesibles al público en general. j) Cualquier otro de naturaleza análoga a los anteriores.

⁴⁶ Ferias comerciales, mítines, actos conmemorativos, mercadillos, Semana Santa u otros actos religiosos, actividades comerciales o administrativas, etc.

recorridos de conexión en cada planta entre las viviendas y las zonas comunitarias. En cuanto al acceso a la vivienda de las personas con discapacidad, la Ley prevé una reserva mínima del 3% de viviendas de las promociones públicas. En el caso de los promotores privados, se les permite sustituir la adecuación de las viviendas objeto de reserva, por un aval de entidad financiera que garantice la realización de las obras necesarias para las adaptaciones que corresponda realizar.

- 3) Transporte: En los transportes públicos de viajeros que presten servicios de transporte regular de uso general, de titularidad pública o privada, sean urbanos o interurbanos, que circulen por tierra, en superficie o subterráneos, mar, y cauces fluviales y cuya competencia corresponda a la Junta de Andalucía o Entidades Locales andaluzas, se ha de garantizar que el acceso y utilización por las personas con discapacidad se realice de modo autónomo y seguro. En todo caso, el material móvil de nueva adquisición tras la entrada en vigor del Reglamento de 2009, ha de ser accesible conforme a lo dispuesto en la normativa y se exige la adaptación progresiva de los medios de transportes públicos existentes.

En cualquier caso, los medios de transporte han de cumplir las condiciones de accesibilidad establecidas en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre. Norma que se ha visto afectada por el Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, que, entre otros aspectos, afecta a los planes de accesibilidad, y establece la obligación para los Organismos Públicos o las Administraciones Públicas titulares del servicio de transporte, en las instalaciones con un tráfico mayor a 750 viajeros/día, en promedio anual, de elaborar un Plan de Accesibilidad que incluya: medidas de acceso a los edificios; elementos básicos de información, con descripción de los medios relativos a señalización visual y acústica; servicio de atención al viajero con el fin de disponer de accesibilidad universal autónoma en sus instalaciones; desplazamientos por el interior de los edificios, con enumeración de las medidas que se van a adoptar para conseguir que el tránsito al modo de transporte sea practicable, incluyendo el material auxiliar; condiciones de accesibilidad a los elementos de los edificios de uso general, como aseos, rampas, mostradores, escaleras, ascensores u otros de uso general al público que conduzcan a los servicios del transporte; medios de acceso a los distintos transportes. La aprobación de estos planes de accesibilidad corresponde a la Administración Pública titular del servicio de transporte.

- 4) Comunicaciones y acceso a las tecnologías y sociedad de la información:

Las Administraciones Públicas ya venían obligadas por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, a adoptar las medidas necesarias para que la información disponible en sus respectivas páginas de Internet pueda ser accesible a las personas mayores y con discapacidad de acuerdo con los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos y deben pro-

mover la adopción de normas de accesibilidad por parte de los prestadores de servicios y fabricantes de equipos y programas de ordenador.

La LIONDAU en este aspecto ha sido desarrollada por el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, referido a las condiciones básicas de acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, establece también el principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos. Están obligados por la norma las Administraciones Públicas, los operadores de telecomunicaciones, los prestadores de servicios de la sociedad de la información y los titulares de medios de comunicación social que presten sus servicios bajo jurisdicción española.

Por otra parte, la Ley General de Comunicación Audiovisual 7/2010, de 31 de marzo, que transpone la Directiva 2007/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, de Servicios de Comunicación Audiovisual, alude a la importancia que en la regulación de este sector tiene el reconocimiento de derechos, el derecho del ciudadano a recibir comunicación audiovisual en condiciones de pluralismo cultural y lingüístico y con un tratamiento individualizado de las obligaciones de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual en relación a los menores y personas con discapacidad, quienes requieren una protección especial⁴⁷.

En Andalucía, la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de Radio y Televisión de titularidad autonómica, gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), pretende satisfacer la plena integración de las personas con discapacidad sensorial, con especial atención a la infancia, la juventud y personas mayores, a las formas nuevas de radio y televisión digital y a sus contenidos conexos e interactivos.

Se prevé, en la propia composición del Consejo Asesor de la RTVA, como órgano de participación de la sociedad en la radio y televisión pública de Andalucía, que de los seis vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, uno lo será a propuesta del Consejo Andaluz de Atención a las Personas con Discapacidad.

Con carácter específico el artículo 29 de esta norma determina que la RTVA y sus sociedades filiales activen medidas y utilidades que faciliten su acceso a las producciones audiovisuales de las distintas programaciones y a los contenidos y servicios conexos e interactivos, difundiendo programas acompañados de sistemas de subtítulo y lengua de signos española para personas sordas y de audiodescripción para personas ciegas.

⁴⁷ Véase M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 150 a 154.

También han de producir programas audiovisuales específicos que sean accesibles para colectivos de personas con discapacidad sensorial⁴⁸.

B) Infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

La Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, establece en su Título IX el régimen sancionador en materia de accesibilidad. Posteriormente, tras la LIONDAU, en el ámbito estatal, se dicta la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Además, los Ayuntamientos, en el marco de su competencia urbanística y de transporte, pueden incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores en materia de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

El Decreto andaluz 923/2009, sobre la base de la normativa citada, en relación con el régimen sancionador, determina en su Disposición Adicional Undécima que la competencia para resolver el procedimiento sancionador e imponer las sanciones corresponde a los órganos respectivos dentro de la Consejería competente por razón de la materia que corresponda. Si bien, el artículo 10.2 de la Ley 49/2007, establece que si una Administración Pública, en el transcurso de la fase de instrucción, considere que la potestad sancionadora en relación con la presunta conducta infractora corresponde a otra Administración Pública, lo pondrá en conocimiento de ésta en unión del correspondiente expediente.

El órgano competente para resolver, podrá en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de la resolución, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y atender las exigencias de los intereses generales⁴⁹.

El régimen común de las infracciones refleja la clásica distinción entre infracciones leves, graves y muy graves. Se consideran infracciones administrativas las acciones y omisiones que ocasionen vulneraciones del derecho a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad, cuando se produzcan discriminaciones directas o indirectas, acosos o incumplimientos de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, así

⁴⁸ La Disposición Adicional Segunda, teniendo en cuenta lo dispuesto en este artículo 29, dispone que la totalidad de las programaciones generalistas de televisión digital terrestre prestadas por la sociedad filial de televisión de la RTVA tenderán a la inclusión de sistemas de subtítulo: el diez por ciento incorporarán servicios de emisión en lengua de signos española, y el diez por ciento de las programaciones incluirán servicios de audiodescripción. Estos porcentajes se alcanzarán progresivamente conforme a un calendario que finaliza en 2015 con el 100 por 100.

⁴⁹ El artículo 73 de la Ley 1/1999, regula las medidas cautelares.

como el incumplimiento de las acciones de acción positiva legalmente establecidas, especialmente cuando se deriven beneficios económicos para la persona infractora.

En cuanto al régimen común de las sanciones, se prevé la multa como la sanción por excelencia, a la que debe aplicarse el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta criterios tales como la intencionalidad del infractor o su negligencia, el fraude, la connivencia, el número de personas afectadas, la reincidencia, etc. Junto a multa, se prevén otras sanciones como el cierre temporal o total del centro o la suspensión o cese del servicio en el caso de infracciones muy graves.

Finalmente, respecto de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, la Ley determina que tanto las infracciones como las sanciones leves prescriben a los seis meses, las graves a los dos años, y las muy graves a los tres años.

C) Educación y discapacidad en Andalucía

La educación es un derecho universal y un servicio público, y como tal es un derecho que corresponde a todos los ciudadanos, de modo que los poderes públicos tienen la obligación de actuar en el sentido de corregir las desigualdades y hacer accesible a las personas con discapacidad o necesidades educativas especiales el entorno que permita el desarrollo de este derecho⁵⁰.

Las personas con discapacidad pueden necesitar en un período de su escolarización o durante toda ella determinados apoyos y atenciones educativas, como consecuencia de su discapacidad, que podrá ser física, psíquica o sensorial, o padecer trastorno grave de la personalidad o conducta. Y tales atenciones especiales corresponde dispensarlas a los poderes públicos, bajo los principios de no discriminación y normalización educativa, en Centros que reúnan los recursos necesarios, Centros Especiales u Ordinarios.

La regulación ha de girar en torno a la idea de que el niño crezca siendo consciente de una realidad modelada por la diversidad, una realidad en la que debe convivir y que esa realidad sea la normalidad en el discurrir de su vida. Con esa clara percepción de las diferencias y la normalidad de la integración se podrá hacer efectivos los derechos de todos, con o sin discapacidad. En este sentido, la integración ha de alcanzar a todos los niveles educativos. Así la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), se refiere a los alumnos con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidades o trastornos graves de conducta. Y en el ámbito de la educación universitaria, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, emplaza a las Universidades a garantizar la igualdad de oportunidades de los estudiantes y demás miembros de la comunidad

⁵⁰ Con mayor amplitud puede consultarse el estudio realizado en M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 217 y ss.

universitaria con discapacidad, proscribiendo cualquier forma de discriminación y estableciendo medidas de acción positiva tendentes a asegurar su participación plena y efectiva en el ámbito universitario, y contempla medidas para hacer efectiva esta integración.

En lo que respecta a la regulación básica establecida en la LOE, corresponde a las Administraciones Educativas⁵¹:

- 1) Dotar a los centros (públicos y concertados) de los recursos necesarios para atender adecuadamente al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.
- 2) Promover la formación del profesorado y de otros profesionales relacionada con el tratamiento de este alumnado.
- 3) Garantizar la escolarización de estos alumnos, en centros de educación especial, o en centros ordinarios. La escolarización en los primeros solo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad en los centros ordinarios.
- 4) Promover la escolarización en la educación infantil de este tipo de alumnado.
- 5) Favorecer que este alumnado pueda continuar su escolarización de modo adecuado en las enseñanzas postobligatorias.
- 6) Realizar ofertas formativas adaptadas a sus necesidades específicas, cuando no puedan obtener los objetivos de la educación obligatoria. Establecer una reserva de plazas en las enseñanzas de la formación profesional.

En Andalucía, hemos de mencionar la Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación en Andalucía, parte del reconocimiento de que la educación es un importante instrumento para impulsar la lucha contra las desigualdades y corresponde al sistema educativo establecer los mecanismos que contribuyan a prevenir las y compensarlas.

En el marco de esta Ley, para la enseñanza no universitaria, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, que establece el sistema educativo andaluz y básicamente reproduce los principios y previsiones establecidos en la Ley estatal de Educación. El punto de partida lo constituye la garantía pública del derecho de acceso y la permanencia en el sistema educativo del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y exigiendo el respeto a los principios de normalización, inclusión escolar y social, flexibilización, personalización de la enseñanza y coordinación interadministrativa a efectos de escolarización. Esta Ley exige que la Administración educativa adopte medidas de acceso al currículum, así como las necesarias adaptaciones y exenciones del mismo dirigidas a los alumnos con discapacidad en función del tipo y grado de ésta⁵². Con ca-

⁵¹ Véase el estudio más amplio realizado en M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 221 y ss.

⁵² En el artículo 64 referido a la capacidad de aprendizaje autónomo y especialización. Y el artículo 69, referido al diseño curricular, que establece las mismas exigencias de adaptación y exención en relación con las personas con discapacidad, en la regulación que establece determinando que además de los módulos asociados a

rácter más específico, el artículo 105 se refiere a los principios generales de la educación permanente de personas adultas, cuya finalidad es ofrecer a este colectivo, de mayores de 18 años, la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional. Y prevé expresamente que con carácter excepcional puedan cursar estas enseñanzas personas mayores de dieciséis años que acrediten, entre otras circunstancias, encontrarse en situación de discapacidad que le impida cursar las enseñanzas en régimen ordinario.

La Ley es desarrollada para la educación primaria y secundaria por los Decretos 230/2007, de 31 de julio, de Educación Primaria y 231/2007, de 31 de julio, de Educación Secundaria. En ambos se prevé expresamente que el currículo se oriente, además a atender las necesidades educativas especiales y se diseñen las adaptaciones curriculares específicas para el alumnado. Corresponde a la Consejería competente en materia de educación establecer los procedimientos oportunos cuando sea necesario realizar las adaptaciones curriculares.

Por otra parte, la Administración educativa ha de realizar una distribución equilibrada de este alumnado entre los centros docentes sostenidos con fondos públicos, en condiciones que faciliten su adecuada atención educativa y su inclusión social. Esto exige una suficiente dotación de medios materiales y personales en los centros educativos para atender a tal fin; sin estos recursos no es posible el cumplimiento de la norma y, por tanto, la atención que debe dispensarse a las personas con discapacidad.

El Decreto 40/2011, de 22 de febrero, regula los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato. En concreto, la Consejería competente en materia de educación. El número de plazas que como máximo puede reservarse hasta el final del período de matrícula, es de tres plazas por unidad en los centros públicos y privados concertados para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Esta reserva se realiza atendiendo a la mayor puntuación obtenida por aplicación de los criterios de admisión o, en su caso, de desempate. En todo caso, debe acompañarse a la solicitud de admisión dictamen técnico que refleje la situación personal que le lleva a requerir apoyo a la educación.

En lo que respecta a la educación universitaria, y sin ánimo de extenderme mucho⁵³, señalar únicamente que el derecho de acceso a la educación para personas con discapacidad

competencias profesionales, todos los ciclos formativos de formación profesional inicial han de incluir en su currículo formación relativa a prevención de riesgos laborales, tecnologías de la información y la comunicación, fomento de la cultura emprendedora, creación y gestión de empresas y autoempleo y conocimiento del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Además de incluir un módulo de formación en centros de trabajo.

⁵³ Puede verse un amplio estudio de este tema en M. A. Torres López: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, op. cit., pp. 230 y ss.

también ha de ser posible en este ámbito de la educación universitaria, erigiéndose en responsabilidad pública la garantía del derecho a la educación superior, así como también la obligación de realizar los ajustes que sean razonables. Con carácter general, la normativa estatal contempla referencias expresas a este tipo de alumnado y consistentes en: diseño de un sistema de becas y ayudas con especial atención a las personas con discapacidad; el derecho de igualdad de oportunidades y no discriminación por razón de discapacidad en el acceso a la Universidad, su permanencia y ejercicio de sus derechos académicos; disposición de medios, apoyos o recursos que aseguren la real igualdad de oportunidades entre los miembros de la comunidad universitaria; accesibilidad en los edificios, instalaciones, dependencias universitarias; derecho a la exención de tasas y precios públicos; etc.

El desarrollo reglamentario de estas previsiones se hace a través del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regula las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas.

La garantía de los derechos de los estudiantes con discapacidad y la efectividad de su derecho a la educación en el ámbito universitario se aborda en dos fases. Una primera, la fase de acceso a la Universidad, en cuanto a la superación de las pruebas correspondientes. Una segunda, la fase de admisión a la Universidad, se prevé la reserva de un 5 por 100 de las plazas disponibles para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, así como para aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad, que durante su escolarización anterior hayan precisado recursos y apoyos para su plena normalización educativa.

En Andalucía, la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, regula el sistema universitario andaluz, en el marco del sistema universitario español y del espacio europeo de enseñanza superior. Expresamente reconoce el derecho a una educación superior pública y de calidad, asequible a todos los ciudadanos; la igualdad de oportunidades en el acceso y la libre elección de los estudios, limitado solo por la capacidad del sistema universitario; y a disponer de los recursos, instalaciones y metodologías que permitan a los estudiantes el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Además, como obligación concreta, corresponde tanto a las Universidades como a la Consejería competente en materia de educación, promover programas de actuación conjunta que favorezcan la eliminación de los obstáculos por los que se puedan ver afectados los estudiantes, atendiendo a situaciones especiales de discapacidad, marginación, exclusión o inmigración.

Por otra parte, la Ley de Solidaridad en la Educación es desarrollada por el Decreto 147/2002, de 14 de mayo, de ordenación de la atención del alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales. En concreto, respecto de los estudios universitarios prevé la posibilidad de adaptar las pruebas de acceso, cuando, debido a la discapacidad, los medios ordinarios no puedan hacerlo en condiciones favorables; previsión aplicable en el acceso para mayores de 25 años a las Universidades de

Andalucía. Y respecto de la reserva de plazas en las Universidades, se establece hasta un 3 por 100 de las plazas disponibles para estudiantes que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por 100, o padezcan menoscabo total del habla o pérdida total de la audición, así como para aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales de discapacidad que precisen recursos extraordinarios. La aplicación en la práctica de estas previsiones se manifiesta a la hora del procedimiento para el ingreso en la Universidad.

A partir de ahí, cada Universidad ha puesto empeño en la elaboración, diseño y aplicación de medidas necesarias para dotar de recursos y medios materiales y personales para los miembros de la comunidad universitaria que presenten algún tipo de discapacidad, a través de la puesta en marcha de equipos de trabajo especializados, de programas específicos, de talleres de formación o similares.

D) Breve referencia a otros sectores: función pública, mujer y discapacidad, ocio, cultura y deporte

La regulación en todos estos ámbitos incluye necesariamente normas referidas a las personas con discapacidad con el fin de cumplir con los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación. Tan sólo vamos a destacar un breve apunte en cada uno de ellos respecto de la regulación específica en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

a) El acceso a la función pública de las personas con discapacidad

El artículo 23 CE reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. En el caso de ciudadanos con discapacidad los poderes públicos han de actuar en aras a conseguir su integración en el mundo laboral, conforme a lo dispuesto en los artículos 49, 9.2, 10 y 14 CE.

El vigente Estatuto del Empleado Público (EBEP), aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, dispone en su artículo 59 que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública. Corresponde a cada Administración Pública realizar las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a las necesidades de las personas con discapacidad. La Ley 26/2011, modifica este artículo 59 en el sentido de elevar el cupo de reserva de plazas en las ofertas de empleo público, que de exigir un cupo no inferior al cinco por ciento, pasa a exigir un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad. Esta reserva del mínimo del siete por ciento se realizará de manera que,

al menos el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

Si bien, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la oferta de empleo público de 2010, en su exposición de motivos, indica que en cumplimiento del artículo 59 del EBEP y conforme a lo establecido en el Decreto 93/2006, de 9 de mayo, por el que se regula el ingreso, la promoción interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración General de la Junta de Andalucía, se reserva un 7 por 100 de las plazas para las personas que acrediten una discapacidad igual o superior al 33 por 100, desglosándose por cuerpos, especialidades u opciones de acceso, destinado tanto a las personas con discapacidad física, sensorial o psíquica como a las personas con discapacidad intelectual. Dicho porcentaje significa un incremento de dos puntos con respecto a ofertas de empleo público de cinco años anteriores.

b) Mujer y discapacidad

La discapacidad es motivo de discriminación, pero además si la persona discapacitada es mujer, se sufre una doble discriminación, de ahí la necesidad e importancia del tratamiento de este tema en la lucha contra la discriminación desde las instancias públicas y desde la sociedad. La realidad y estudios técnicos revelan que este colectivo de mujeres con discapacidad se encuentra en una clara desventaja social, económica, educativa y profesional. Los ámbitos en los que debe insistirse en el lucha contra la discriminación son la igualdad de oportunidades, el empleo, el derecho a la salud y el acceso a los servicios sanitarios, la violencia de género y la educación.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la puesta en marcha del I Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad en Andalucía (2003-2006), los problemas de integración de las mujeres con discapacidad aún presentan niveles de preocupación elevados y uno de los caminos a seguir es el de su enfoque en las distintas políticas y acciones públicas. A tal fin se adopta el I Plan de Acción Integral para Mujeres con Discapacidad de Andalucía (2008-2013), en el que la intervención pública para las personas con discapacidad asume un nuevo enfoque al integrar la perspectiva de género, como garantía del cumplimiento de los principios democráticos de igualdad y respeto a la diversidad.

La finalidad del Plan es articular una estrategia integral de intervención orientada a generar los cambios estructurales necesarios para que las mujeres con discapacidad puedan acceder en igualdad de oportunidades a los derechos y bienes y recursos sociales, y hagan posible el avance progresivo de la consecución de una mayor autonomía en todos los ámbitos de su vida.

Las distintas medidas que se adopten se dirigen a distinto grupo de población y los responsables también son distintos, según el tipo de medida, reflejando la aplicación del principio

de transversalidad, fruto del cual la implicación en su puesta en marcha lo es de las diferentes Consejerías, diferenciando entre destinatarios (grupos de población sobre los que se aplica la medida), responsables públicos y responsables privados en la ejecución de las acciones, esto es, las organizaciones públicas o privadas que en cada caso se encarguen de impulsar, coordinar y garantizar el cumplimiento de las medidas⁵⁴.

c) *Ocio, cultura y deporte*

La Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, expresamente se refiere a la integración de las personas con discapacidad en materia de ocio, cultura y deporte, haciendo la distinción entre la necesaria integración de este colectivo en las actuaciones destinadas a toda la población y, en su caso, la atención a las características individuales de estas personas.

Para ello, la Administración adopta las necesarias medidas normativas y de fomento con el fin de facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las actividades de ocio, culturales y deportivas, tanto las desarrolladas por iniciativa pública como privada. Además, las entidades responsables de oferta de ocio, cultura y actividades físico-deportivas han de incorporar a los profesionales adecuados en las actuaciones que desarrollen destinadas a las personas con discapacidad. Por otra parte, la Administración Pública debe incorporar también las nuevas tecnologías a las ofertas de ocio, cultura y deporte que permitan y mejoren el uso y disfrute de estos recursos a las personas con discapacidad.

En lo que respecta al deporte, éste puede dar respuesta a diversas necesidades, desde fines terapéuticos, educativos hasta necesidades competitivas, con la práctica de entrenamiento, disciplina, superación, etc., permitiendo el desarrollo social y personal de la persona que lo practica, con grandes beneficios desde el punto de vista psicológico. La práctica deportiva es un importante factor de integración social, que ayuda en la rehabilitación, que promueve la independencia y logar seguridad⁵⁵.

⁵⁴ Como ejemplo, el tratamiento de la violencia contra las mujeres con discapacidad. Se trata de un área temática específica en la que se analizan los elementos relacionados con las situaciones de abuso y violencia a las que las mujeres con discapacidad se pueden enfrentar en su vida cotidiana. Entre otras medidas, destacar la investigación sobre violencia específica ejercida sobre las mujeres con discapacidad, que permita conocer sus causas y efectos en ámbitos institucionales y domésticos; realización de campañas de prevención, orientación, sensibilización e información sobre sus derechos y acceso efectivo a los recursos existentes en materia de violencia de género y discapacidad, etc.

⁵⁵ Véase J. Prieto Lucena: "Deporte y Discapacidad: aspectos médicos", en AA.VV.: *Educación física y deporte adaptado*, Ed. Diputación de Córdoba, 1999; C. Cano Remesal: "Derecho deportivo y discapacidad", en E. Arana García e I. Jiménez Soto: *El Derecho Deportivo en España 1975-2005*, Ed. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, pp. 413 y ss. Y de esta misma obra, P. Lazúen Alcón y R. López Muñoz: "Derecho deportivo y Derecho social: el voluntariado deportivo, la integración social de los marginados, la mujer y los discapacitados en el ámbito del deporte", pp. 260 y ss.

Los poderes públicos asumen la función del desarrollo del deporte adaptado y el fomento del deporte y de la actividad física para las personas con discapacidad, en la lucha contra la discriminación por este motivo. Y lo debe procurar en distintos ámbitos: la integración de los deportistas con discapacidad en las estructuras del deporte normalizado; la promoción del deporte de base, con el fin de que la mayoría de las personas con discapacidad, especialmente jóvenes, puedan acceder a la práctica deportiva; la incorporación de las actividades físicas y deportes adaptados a todos los procesos de rehabilitación médica en personas con discapacidad; también en el ámbito de la educación, a través de la realización de programas de actividad física adaptada que favorezcan la inclusión de los estudiantes con discapacidad; potenciar la accesibilidad universal en todos los centros e instalaciones deportivas.

En Andalucía, la empresa pública para la gestión del turismo y del deporte en Andalucía, tiene como funciones, entre otras, la gestión de programas deportivos de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, orientados al fomento del deporte en todos sus ámbitos: deporte base, deporte escolar, deporte de competición, deporte de rendimiento, deporte y salud, deporte y mujer, y deporte social para fomentar la integración de colectivos desfavorecidos, dentro de éstos las personas con discapacidad⁵⁶.

Tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos han optado por la organización del desarrollo del deporte adaptado a través de Federaciones polideportivas, en las que se integran los deportistas que presentan similares discapacidades, independientemente del deporte que desarrollen.

En Andalucía, nos encontramos con la Federación Andaluza de Deportes de Discapacitados Físicos. Sus objetivos principales son la promoción, prácticas y el desarrollo del deporte para discapacitados físicos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ello a través de la puesta en marcha de unos programas deportivos y de formación que pretenden dar respuesta a las demandas de este colectivo hacia la práctica deportiva. Al igual que en el ámbito estatal, se trata de una Federación polideportiva responsable del fomento y desarrollo de la práctica deportiva dirigida a las personas con discapacidad, colectivo que demanda una actividad competitiva de carácter oficial en sus diversas modalidades Paralímpicas, pero además, tiene que dar respuesta a la demanda de la práctica no competitiva, a la terapéutica e integradora u ocupacional. En este sentido, la Federación ofrece tres áreas de actividad: el deporte de competición, el deporte utilitario y la formación. Y desarrolla un programa específico de concienciación y prevención en centros escolares, en el que se pretende tanto sensibilizar a los jóvenes de la importancia de la integración de las personas con discapacidad, como proporcionar a los docentes de la Educación Física nuevas iniciativas e ideas de trabajo para los alumnos con discapacidad, evitando la discriminación y el aislamiento.

⁵⁶ El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, acordó el 27 de julio de 2010, autorizar la creación de la Sociedad Mercantil del Sector Público Andaluz "Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A." mediante la fusión de las entidades Turismo Andaluz, S.A. y Empresa Pública de Deporte Andaluz, S.A.

BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E. y JIMÉNEZ SOTO, I.: *El Derecho Deportivo en España 1975-2005*, Ed. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005.

BARIFFI, F. y PALACIOS RIZZO, A.: *La discapacidad es una cuestión de derecho. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Ed. Cinca, 2007.

CABRA DE LUNA, M. A.: *Derechos humanos de las personas con discapacidad: la Convención Internacional de las Naciones Unidas*, Ed. Univ. Ramón Areces, 2007.

CABRA DE LUNA, M. A.: “La situación de la iniciativa social en España”, *Revista Cuadernos de Acción Social*, nº 24, 1990.

CAYO PÉREZ BUENO, L.: *El desmantelamiento de la discapacidad*.

DE LORENZO, R.: *Discapacidad, Sistemas de protección social y Trabajo Social*, Alianza Editorial, 2007.

DE LORENZO, R. y PALACIOS, A.: “Los grandes hitos de la protección jurídica de las personas con discapacidad en los albores del siglo XXI”, *Revista de Documentación Administrativa*, nº 271-272, 2005.

DE PALMA DEL TESO, A.: “La asistencia social”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

GONZÁLEZ JAIME, E.: *Competencias de las Entidades Locales de Andalucía sobre servicios sociales*, Ed. Iustel, 2009.

GUILLÉN LÓPEZ, E.: “Servicios sociales, voluntariado, menores y familia”, en *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, 2007.

LAZÚEN ALCÓN, P. y LÓPEZ MUÑOZ, R.: “Derecho deportivo y Derecho social: el voluntariado deportivo, la integración social de los marginados, la mujer y los discapacitados en el ámbito del deporte”, en *El Derecho Deportivo en España 1975-2005*, Ed. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005.

LOZA AGUIRRE, J.: “Definición del Sector Social y Actividades que realiza”, en DE LORENZO, R.; CABRA DE LUNA, M. A. y GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. (dirs.) y otros: *Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Ed. La Ley, Colección Solidaridad, 1991.

MUÑOZ MACHADO, S.: “Tercer sector: entre el Estado y el mercado”, en AA.VV.: *La enseñanza del Derecho Administrativo. Tercer sector y fundaciones. Rutas temáticas e itinerarios culturales*, XIII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Salamanca, 9-11 de octubre de 2000.

PRIETO LUCENA, J.: “Deporte y Discapacidad: aspectos médicos”, en AA.VV.: *Educación física y deporte adaptado*, Ed. Diputación de Córdoba, 1999.

TEJADA, P.: “La UE lanza una nueva estrategia de discapacidad europea”, *Boletín de Eurordis*, marzo 2011.

TORRES LÓPEZ, M. A.: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Ed. Thomson-Aranzadi, 2011.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “La gestión de la política de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Agencia Andaluza de Atención a la Dependencia”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 77, 2010.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “Régimen jurídico del voluntariado en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad”, *Actualidad Administrativa*, nº 19, 2000.

TORRES LÓPEZ, M. A.: “El voluntariado como forma de participación en la gestión pública local en materia de deporte”, *Revista Jurídica del Deporte*, nº 2, 1999.