

# Capítulo I. LA LEY 9/2016, DE 27 DE DICIEMBRE, DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

Severiano Fernández Ramos

## 1. DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE 1988 A LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL DE 2013

### 1.1 Lo que quedó de la ley de servicios sociales de 1988

La Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía, se enmarcó en el contexto de las llamadas leyes autonómicas de servicios sociales de primera generación: no fue desde luego una ley pionera, pues la primera ley de este tipo se aprobó ya en 1982 (País Vasco), y con una salvedad notable (que luego retomaré) la ley andaluza respondió fielmente al modelo de este tipo de leyes de primera generación, que se caracterizaron por la creación de un Sistema público de servicios sociales, que a semejanza del sistema de salud fue estructurado funcional y territorialmente en dos niveles (primario y especializado), y llamado a constituir el cuarto pilar del Estado del Bienestar (junto la Salud, la Educación y la Seguridad Social).

Pues bien, las deficiencias de la Ley de 1988 se fueron poniendo de manifiesto ya en la década de los 90, muchas de ellas denunciadas reiteradamente por el Defensor del Pueblo de Andalucía: la ausencia de reconocimiento de derecho alguno a los ciudadanos, el incumplimiento del principio de universalidad debido a la crónica insuficiencia (cuando no escasez) de recursos del Sistema, una iniciativa social colaboradora con el Sistema pero en continua situación de precariedad financiera, o el desarrollo de una oferta de centros privados con ánimo de lucro, al margen del sistema público, y con importantes carencias en su control (fenómeno de proliferación de centros clandestinos), hasta la creación a partir de 1999 de un servicio de inspección, entre otras.

Pero además de todas estas deficiencias en su aplicación, lo cierto es que desde inicios de este siglo, la Ley de 1988 mostraba ya claros síntomas de agotamiento que afectaban a su propio contenido normativo. Basta referirme a cuatro elementos capitales de la Ley:

– *Universalidad.*

Con la proclamación de este principio las leyes de servicios sociales pretendían subrayar que el sistema de servicios sociales se dirige al conjunto de la población y no a un grupo social concreto, con lo que se trataba de superar la idea de marginalidad asociada a la antigua beneficencia como servicios específicos para “pobres”. Sin embargo, esta no ha sido la realidad de una parte del sector, en la cual la escasez de recursos disponibles por el sistema ha determinado que sea la capacidad económica, y no la necesidad objetiva del servicio o prestación, el factor determinante en el acceso al sistema de servicios sociales. Más aún, debido a la escasez de recursos públicos frente a una demanda desbordante, los sistemas de servicios sociales se han caracterizado por imponer unos requisitos económicos extremos, que han dejado fuera no del sistema no ya a las clases medias sino incluso a las clases trabajadoras<sup>1</sup>.

- *Participación.*

Al margen del limitado planteamiento de la Ley de 1988, centrado exclusivamente en la creación de órganos, lo cierto es que el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, cuya última ordenación estaba contenida en el Decreto 117/1997, de 15 de abril, acabó por existir sólo en el BOJA, como un órgano «fantasma»<sup>2</sup>.

- *Planificación.*

El Plan Regional de Servicios Sociales, que estaba llamado a ser el principal instrumento de coordinación del Sistema de servicios sociales, tras un primer plan aprobado ya en 1989, no tuvo continuidad.

---

<sup>1</sup> Así, en relación con una solicitud del servicio de ayuda a domicilio, el Defensor del Pueblo Andaluz (*Informe al Parlamento de Andalucía* 1998, p. 894) señaló que, en ningún momento, la falta de recursos económicos describe a los colectivos destinatarios del servicio de ayuda a domicilio, sino que es la autonomía del individuo para realizar las actividades de la vida diaria la que debe tenerse en cuenta, y valorar para decidir la concesión de la ayuda a domicilio, y no circunstancias independientes a ella, como lo es la situación económica de los solicitantes. Lo que sí puede determinar la capacidad económica es la contribución del usuario en la financiación del servicio, siempre que quede garantizado que las familias con rentas inferiores acceden de forma gratuita. De este modo, sí se cumpliría el carácter universal de este servicio.

<sup>2</sup> Así, en la aplicación informática «Clara» de la Consejería competente en materia de Administración pública sobre los órganos de la Junta de Andalucía ni siquiera se mencionaba el Consejo Andaluz de Servicios Sociales.

– *Iniciativa privada.*

La Ley de Servicios Sociales de 1988 dispuso que sólo la iniciativa social *sin ánimo de lucro* podía colaborar en el Sistema Público de Servicios Sociales (art. 25). Pero la realidad fue que la Administración autonómica se vio obligada desde la década de los 90 a concertar plazas con empresas privadas. Así, la única modificación de la Ley 2/1988, efectuada mediante Ley 15/2001, de 26 diciembre, se limitó a suprimir la exigencia de que la iniciativa social sea sin ánimo de lucro.

– *Gestión.*

El Instituto Andaluz de Servicios Sociales, que era la gran apuesta organizativa de la Ley, tras la creación de la *Fundación Pública Andaluza para la Atención a las Drogodependencias* (1998) y de la *Fundación Andaluza de Servicios Sociales* (2000), el IASS fue suprimido en 2003, si bien tales entidades acabarían también por extinguirse tras su integración en 2011 en la *Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía*.

– *Descentralización.*

El único aspecto relevante en el cual la Ley andaluza de 1988 se separó del resto de leyes autonómicas fue en relación con las competencias de los municipios en materia de servicios sociales, pues mientras casi todas las leyes autonómicas reconocieron a los municipios la gestión de los servicios sociales comunitarios como una competencia local «propia», en cambio, la Ley 2/1988 declaró que la competencia municipal de gestión de los servicios sociales comunitarios era delegada por la Comunidad Autónoma. Al margen del debate de si la Ley andaluza respetaba o no los mandatos establecidos en la Ley Básica de Régimen Local, lo cierto es que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado en 2007, ordenó que los Ayuntamientos tienen competencias *propias* en materia de «Gestión de los servicios sociales comunitarios». De este modo, desde el 2007 debía entenderse derogado el sistema de competencias locales de la Ley de servicios sociales de 1988.

Por tanto, al menos desde el 2007, prácticamente lo único que quedaba en pie de la Ley de servicios sociales de 1988 era la ordenación, muy elemental, de los servicios sociales comunitarios. En el fondo, la Ley de 1988 era casi -si me permiten la expresión- una ley «zombi», una ley que continuaba formalmente en vigor, pero materialmente había perdido la capacidad de presidir y orientar la ya numerosa legislación andaluza en materia de servicios sociales.

## 1.2 La inaplazable necesidad de una nueva Ley de Servicios Sociales

A ello hay que añadir dos factores: de un lado, el mandato del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 (art. 23.2) dirigido a garantizar el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de «un sistema público de servicios sociales»; y, de otro lado, la irrupción de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y su enorme impacto en los sistemas autonómicos de servicios sociales, que de no reforzarse legalmente podían acabar ingeridos por el sistema de atención a la dependencia, mucho más trabado jurídicamente.

Finalmente, los trabajos para la elaboración de un borrador de Ley fueron retomados definitivamente en 2014. Sin embargo, en ese momento se cruzó en el camino del Proyecto de Ley de la desafortunada reforma de la Ley estatal de régimen local, llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, sin duda la mayor agresión legal a los sistemas públicos de servicios sociales desde se creación en los 80. En materia de servicios sociales, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, presentaba una doble vía de ofensiva. Por un lado, redujo los servicios sociales de competencia municipal «propia» a una mínima expresión: la «Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social», por tanto, tan sólo a una mínima parte de lo que unánimemente se consideran servicios sociales comunitarios, en un retroceso a la situación previa a las leyes de servicios sociales de los 80, lo que supone retroceder a la prehistoria de los servicios sociales. Por otro lado, la Ley trató de impedir a las Comunidades Autónomas atribuir a los municipios competencias propias en materia de servicios sociales (y de cualquier otra) por encima de ese mínimo fijado por la propia ley estatal.

Si bien algunos Ayuntamientos con la excusa de Ley redujeron los servicios sociales que venían prestando, afortunadamente la mayoría de las Comunidades Autónomas (y entre ellas, la andaluza) no secundaron los diseños de la reforma estatal, y mediante normas de urgencia (decretos-leyes) trataron al menos de mantener la situación de los servicios sociales locales existente antes de la Ley 27/2013, pero para una nueva ley, como era la futura ley de servicios sociales, la reforma del régimen local presentaba un problema difícil de solventar.

Finalmente, en marzo de 2016, cuando el Proyecto de Ley había ya entrado en el Parlamento de Andalucía, el Tribunal Constitucional (STC 41/2016) se pronunció sobre la Ley 27/2013, y lo hizo un poco al estilo salomónico: por un lado, no consideró anticonstitucional la reducción de las competencias propias en materia de servicios sociales garantizadas por la Ley básica de régimen local, pero, por otro lado, sí dejó claro que el Estado no puede impedir a las Comunidades Autónomas en materias de su competencia, como son los servicios sociales, atribuir a los municipios competencias «propias» por encima de las escuálidas previstas por la ley estatal (y que siempre se habían considerado como

competencias mínimas)<sup>3</sup>. En todo caso, desde la perspectiva del legislador andaluz, quedó despejado definitivamente el camino para aprobar la nueva Ley de servicios sociales.

## **2. LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE 2016**

### **2.1 Una Ley muy extensa y compleja**

La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se aprobó si no por unanimidad, sí con un alto grado de consenso (con los votos de PSOE-A, PP-A, Podemos y Ciudadanos, mientras que IULV-CA votó en contra), algo políticamente difícil en un Parlamento tan fraccionado como el de esta legislatura.

Además, esta Ley constituye la avanzada de un proceso de renovación del marco legal de las políticas sociales y de igualdad, en el cual destacan la posterior Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía; y el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía; y la Ley del Voluntariado. Además, están ya en camino (se contemplaron en el plan normativo de 2017) nuevos proyectos de ley de Infancia y Adolescencia y de Juventud, entre otros. Se trata así de un marco normativo nuevo para las políticas sociales y de igualdad en la Andalucía del siglo XXI.

Entrando ya en la Ley 9/2016, la característica más notoria de esta ley, sobre todo en contraste con la anterior, es su extensión y complejidad, pues de los modestos 33 artículos de la Ley 2/1988 se ha pasado a 142, lo que supone multiplicar su número por cuatro. Pero además los artículos de la Ley nueva son en general mucho más extensos que los que contenía la Ley anterior, de modo que en páginas del BOJA la diferencia es aún mucho

---

<sup>3</sup> Y, en concreto, en materia de servicios sociales, al enjuiciar las disposiciones transitorias 1, 2 y 3, la STC 41/2016, F.J. 13, declara: «Las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir –con sujeción al indicado marco de límites– sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos. Ciertamente, las disposiciones controvertidas permiten una forma menor de descentralización: la delegación, que no alcanza a la titularidad, pero sí al ejercicio de la competencia. La efectividad de la delegación exige la aceptación del municipio delegado (art. 27.5 LBRL), lo que impide que las Comunidades Autónomas puedan apoyarse en esta técnica para desarrollar una política competencial propia que los Estatutos de Autonomía ordenan que sea establecida por ellas. A su vez, no porque la Comunidad Autónoma conserve la posibilidad de acudir a esta técnica, el legislador básico estatal deja de traspasar los márgenes del art. 149.1.18 CE al prohibir en ámbitos de competencia autonómica la utilización de otras fórmulas (singularmente, la atribución de aquellos servicios como competencias propias municipales), por un lado, y al fijar condiciones y plazos a un traspaso cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos, por otro».

mayor, al pasar de las modestas 6 páginas de la Ley de 1988 a 72 páginas (doce veces más), lo que da una dimensión más exacta del cambio producido<sup>4</sup>.

Ciertamente, la nueva Ley incluye materias que estaban por completo ausentes en la Ley 2/1988, como la función inspectora, la calidad del Sistema, los profesionales, la iniciativa privada no integrada en el sistema, los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios sociales, el Catálogo de Prestaciones, o los medios de colaboración de la iniciativa con el Sistema público, entre otras. Asimismo, materias que se encontraban muy elementalmente ordenadas disponen ahora de una ordenación mucho más acabada, como la estructura funcional y territorial del sistema, la planificación y financiación del sistema o el régimen sancionador. De hecho, el acusado contraste entre ambas leyes se explica en parte por la circunstancia de que, a diferencia de lo sucedido en otras Comunidades Autónomas (como País Vasco, Cataluña, Galicia o La Rioja), que en la década de los 90 aprobaron nuevas leyes de servicios sociales que sirvieron de transición a las leyes de este Siglo, en Andalucía se ha pasado directamente de una ley de primera generación (la última de su género) a una ley de tercera generación (por ahora, también la última), que además es la más extensa en el panorama autonómico<sup>5</sup>.

Con todo, no puede dejar de señalarse que abundan preceptos repetitivos, en un grado hasta ahora no visto. Así, la ley declara tener por objeto, entre otros, promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales, en condiciones de igualdad [art. 1.a)]; y más adelante, entre los objetivos esenciales de los poderes públicos en materia de servicios sociales, incluye el de «Promover y garantizar el derecho universal de la ciudadanía al acceso a los servicios sociales en condiciones de igualdad [art. 5.a)]. O el artículo 5, que define los objetivos esenciales de los poderes públicos en materia de servicios sociales, repite textualmente en los apartados b) y d) el de «Promover la autonomía personal, familiar y de los grupos». Pero, sobre todo, es en la prolija relación de funciones de los servicios sociales comunitarios del art. 28.1 donde se incurre en más reiteraciones, destacando la coincidencia entre el apartado 18.<sup>a</sup> («El estudio de la evolución y desarrollo de la realidad social local para la identificación de necesidades existentes») y el 21.<sup>a</sup> («El estudio de la realidad social y análisis de necesidades y demanda de servicios sociales»). Y los ejemplos podrían multiplicarse<sup>6</sup>. Ni qué decir tiene que una

---

<sup>4</sup> A la vista de la extensión de la norma, el Consejo Consultivo de Andalucía pidió se incluyera un índice sistemático, cosa que no se hizo, y, sin embargo, sí se ha incluido en leyes considerablemente más breves, como la posterior Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

<sup>5</sup> La que más se acerca es la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León, con 125 artículos.

<sup>6</sup> Así, en relación con los servicios sociales comunitarios, en el mismo artículo 27 en un apartado se dice que se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, y en el apartado siguiente se vuelve a repetir que los servicios sociales comunitarios constituirán el nivel de referencia para la prevención de situaciones de vulnerabilidad social y la valoración de las necesidades (apartados 2 y 3). O el art. 7.2. decla-

norma no es más eficaz porque se repita varias veces: lo único que genera es engordar los textos legales más allá de lo necesario.

Existen también proposiciones de marcado carácter retórico, que pueden ser idóneas para un documento estratégico e, incluso, para una exposición de motivos, pero que en el articulado de una Ley están desprovistas de una clara significación jurídica. Así, la Ley [art. 15.g)] declara que uno de los objetivos de la participación es la promoción de una «sociedad funcional y resolutive de sus problemáticas» (¿cómo se evalúa si una sociedad es o no funcional y qué consecuencias legales puede tener eso?). O cuando se dice que el modelo básico de intervención en el Sistema Público de Servicios Sociales, desde un «enfoque de desarrollo positivo» (¿hay un desarrollo negativo?), estará orientado a garantizar el «empoderamiento» de la persona y su máximo nivel de bienestar (art. 45.1 y 2), declaraciones que recuerdan el conocido precepto de la Constitución de 1812 según la cual «El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación y sus individuos (art. 13)<sup>7</sup>. O, por ejemplo, la Ley –art. 40.3- define los programas de intervención comunitaria como instrumento «eficaz» de prevención, cuando lo cierto es que la eficacia no puede formar parte de la definición, ya que se presume en toda actuación pública.

Tampoco falta el uso de una terminología, en ocasiones, extraña e impropia de una ley: como la referencia «paquetes de servicios sociales» (art. 28.12), más propia de un servicio postal; o cuando se declara que las personas físicas empresarias son «entidades» con ánimo de lucro (art. 3.5). También es reseñable un gusto desmesurado por la enunciación de principios, a menudo repetidos. O, en fin, no faltan errores de técnica legislativa, a veces, derivados de la introducción en la tramitación parlamentaria de nuevos apartados al texto del Proyecto de Ley<sup>8</sup>.

---

ra que las prestaciones garantizadas «serán exigibles como derecho subjetivo ante la Administración competente por las personas que cumplan las condiciones establecidas en cada caso conforme a la legislación vigente y normativa reglamentaria de desarrollo», mientras que el artículo 42.1 reitera: «Se considerarán prestaciones garantizadas aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas». E igual sucede con las prestaciones condicionadas (arts. 7.2 y 43). O el artículo 38.1 declara que la Zona Básica de Servicios Sociales es el ámbito territorial en el que se estructuran las prestaciones y recursos de los servicios sociales comunitarios y de aquellos otros recursos que, por su complejidad y necesidad, requieran una mayor cercanía al lugar de residencia de las personas que los precisen, para luego repetir que la Zona Básica de Servicios Sociales será la estructura territorial de mayor proximidad para la población de referencia. Por no mencionar la duplicación de la regla contenida en los artículos 83.4 y 85.7 de la Ley.

<sup>7</sup> En su dictamen al Proyecto de Ley, el Consejo Consultivo de Andalucía advirtió que deberían evitarse expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social.

<sup>8</sup> Así, p. ej., el art. 49.h) debió pasar a la letra g), que es la competencia residual, e igualmente sucede con el art. 50.r) y q).

## **2.2 Una ley que, a pesar de su extensión, precisa de amplio desarrollo normativo y de implementación**

Paradójicamente cuanto más extensa y compleja es una Ley, generalmente mayor desarrollo normativo precisa para su plena efectividad, y este caso no es una excepción. Así, en la Ley 9/2016 abundan las remisiones normativas al ámbito reglamentario autonómico, unas a Decreto del Consejo de Gobierno, otras a Orden del titular de la Consejería y otras sin precisar, y sin que esté claro siempre si las remisiones son a la misma norma o a normas diversas:

- Definición de los términos de la atención a personas no residentes en Andalucía en situación de urgencia personal, familiar o social (art. 6.1);
- Carta de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales (art. 13);
- Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, composición y régimen de funcionamiento (art. 17.3);
- Consejos sectoriales de participación, funciones, composición y régimen de funcionamiento por parte de la Consejería competente (art. 18.2);
- Sistemas y procedimientos para articular en cada caso la participación en el ámbito de los centros y servicios, a determinar mediante Orden de la Consejería competente de los (art. 20.2);
- Determinación de las prestaciones, servicios y recursos que integran el nivel primario y el nivel especializado de servicios sociales (art. 26.4), si bien lo cierto es que esta es una determinación que corresponde al Catálogo de Prestaciones (art. 41.3);
- Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (art. 41.7);
- Sistema de información sobre servicios sociales, en relación con el cual Consejería competente en materia de servicios sociales garantizará el diseño, mantenimiento y actualización permanente, así como el acceso de la ciudadanía [art. 48.1. y 6, art. 50.g].
- Criterios para la transferencia y delegación de competencias (art. 53);
- Ratios de los diferentes perfiles profesionales, según tipología de prestaciones (art. 59.3);
- Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales objetivos, funciones, régimen, organización y funcionamiento (art. 68.4);
- Comité de Ética, composición, funciones y funcionamiento (art. 71.4);
- Sistema de certificación de la calidad de los servicios del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (art. 79.1);
- Condiciones de la autorización administrativa de centros y servicios (art. 83.3), así como los supuestos, las condiciones y el procedimiento de tramitación del régimen de comunicación administrativa (art. 83.4 y 85.7);
- Acreditación administrativa para concertar plazas o servicios con la Administración de Servicios Sociales (arts. 3 y 84.1);
- Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales, contenido, estructura y organización (art. 86.3);
- Organización y funcionamiento de la función inspectora en materia de servicios sociales (art. 88.4)

- Términos de la colaboración de la iniciativa social en la provisión de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales (art. 99);
- Aspectos y criterios a los cuales han de someterse los conciertos sociales (art. 101.4);
- Actividades de patrocinio, patrocinio y mecenazgo a favor del Sistema Público de Servicios Sociales (art. 113.4);
- Condiciones y con los requisitos de la declaración de interés social para Andalucía a entidades sin ánimo de lucro, procedimiento para su declaración y los parámetros y el procedimiento para la acreditación de su calidad y eficacia (art. 114.1 y 4);
- Determinación de la cantidad mínima de libre disposición para gastos personales (art. 121.4).

Pero también existen remisiones a otros instrumentos, que no tienen que ser necesariamente normativos: como el «modelo participativo», del cual sólo se definen sus objetivos (art. 15); la estrategia de calidad que corresponde definir a la Consejería competente [art. 50.g]; la estrategia de ética de los servicios sociales que también corresponde aprobar a la Consejería (art. 70.1); la aprobación de los instrumentos técnicos comunes de intervención social [art. 50.j]; y la aprobación de los «protocolos específicos» para la prevención y atención de situaciones de necesidad, así como de las situaciones de urgencia y emergencia social (art. 26.5), y los llamados protocolos de coordinación [art. 50.h)]. Incluso hay algún instrumento que no corresponde aprobar unilateralmente a la Administración: así el código de ética profesional debe ser elaborado por la Consejería competente junto a las organizaciones y colegios profesionales (art. 72.1).

Consciente de la importancia de este desarrollo normativo, la Ley 9/2016 dispuso un plazo un año para la aprobación de cuatro instrumentos:

- a) *El Mapa de Servicios Sociales*. Mediante este instrumento se determina el despliegue del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (art. 26.5), y su aprobación es urgente, pues, según la Ley (art. 35.6), debe servir de referencia en el proceso de elaboración del Plan Estratégico (a diferencia de lo que sucedió con el Plan Regional de Servicios Sociales de 1989, que incluyó el Mapa de zonas de trabajo social en un Anexo)<sup>9</sup>.
- b) *El Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía*. Es una norma trascendental pues, de acuerdo con la Ley, la efectividad jurídica de las prestaciones garantizadas (incluidas las contempladas en la Ley) está sujeta a la aprobación del Catálogo (art. 42.3 y disposición transitoria segunda)<sup>10</sup>.
- c) *Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. No es necesario subrayar la importancia de este documento. Ahora bien, lo que la Ley exigió que se aprobara en el plazo de un año no es el Plan Estratégico en sí mismo, sino su «Formulación», lo cual tuvo lugar mediante Acuerdo de 23 de enero de 2018, del Consejo

---

<sup>9</sup> En septiembre de 2017 se efectuó la consulta previa, sin alegaciones por cierto. Se aprobó por Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía.

<sup>10</sup> Existe un borrador Catálogo de Prestaciones con fecha de noviembre de 2017.

de Gobierno, y que sólo supone el inicio formal del complejo proceso de elaboración del Plan, para el cual la Consejería competente dispone de un plazo máximo de 18 meses.

- d) *Carta de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales*. Se trata de una novedad muy demandada en el sector<sup>11</sup>. Ahora bien, dado que no se atribuye su aprobación al Consejo de Gobierno, sino directamente a la Consejería, cabe pensar que su objeto no es tanto definir otros derechos más allá de los reconocidos en la Ley, sino más modestamente el de compilar y sistematizar los derechos y deberes de las personas usuarias para hacerlos más visibles de cara a la ciudadanía<sup>12</sup>.

Por tanto, de los cuatro instrumentos que debían aprobarse antes de enero de 2018, sólo se ha aprobado uno (la formulación del Plan Estratégico). Sin embargo, curiosamente sí que se han aprobado este año otras normas que no tenían fijado un plazo, pero que se incluyeron en el Plan normativo de 2017 de la Junta de Andalucía:

- Decreto 2/2018, de 9 de enero, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía. En este caso sí parecía urgente, puesto que le corresponde emitir informe previo y preceptivo sobre las demás disposiciones [art. 17.1.a)]. Y, en este sentido, la Ley 9/2016 exigió que la norma fijara el plazo máximo de constitución, que el Decreto 2/2018 fijó en dos meses (por lo que venció el 10 de marzo).
- Decreto 25/2018, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Función Inspectoral en materia de servicios sociales. No parecía una norma urgente, pues la función inspectora ya estaba regulada en el Decreto 396/2008, de 24 de junio (y, de hecho, mantiene básicamente la estructura organizativa establecida en el Reglamento de 2008).
- Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales, normativa ésta si novedosa.

Finalmente, hay previstas tres normas adicionales:

- Decreto por el que se regula el régimen de autorizaciones y comunicaciones de los servicios y centros de Servicios Sociales y se regula el Registro de Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> En mayo de 2017 se realizó la consulta previa.

<sup>12</sup> Existen Cartas de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales en otras Comunidades Autónomas, como el País Vasco desde 2004 y Aragón desde 2016, si bien en ambos casos aprobadas por Decreto (Decreto 64/2004, de 6 de abril, por el que se aprueba la carta de derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco y el régimen de sugerencias y quejas, y Decreto 66/2016, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón).

<sup>13</sup> En septiembre de 2017 se sometió a trámite de información pública. Finalmente, se aprobó Decreto 187/2018, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía, y del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.

- Decreto por el que se regulan las transferencias de financiación a las Corporaciones Locales de Andalucía para el desarrollo de los servicios sociales municipales (plan normativo 2017).
- Decreto por el que se regulan los procesos de participación ciudadana (plan normativo 2018).

Por todo lo anterior, puede decirse que el desarrollo normativo de la Ley está por ahora siguiendo un ritmo razonable (cierto que podría ser más veloz, pero también al contrario, y debe tenerse en cuenta que los procesos normativos son en la actualidad mucho más exigentes, en transparencia, participación y calidad, de lo que eran hace tan sólo unos años).

### **3. LA CIUDADANÍA**

Posiblemente la característica más notoria de las Leyes de servicios sociales de primera generación fue el olvido casi por completo de los ciudadanos, ya sea como demandantes de prestaciones o como usuarios de los servicios: parecería como si se creara un sistema público para los ciudadanos, pero sin contar con ellos. En cambio, la Ley 9/2016 quiere situar a la ciudadanía en un primer plano: así su posición se regula tanto en el Título Preliminar (arts. 6 a 8) como en el Título I referido precisamente a la Ciudadanía y el Sistema Público de Servicios Sociales.

#### **3.1 Titularidad de los derechos**

La Ley 9/2016 declara titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía a «Todas las personas que tengan vecindad administrativa en Andalucía» [art. 6.1.a)], mientras que el resto de personas ( es decir, personas residentes en Andalucía en una situación administrativa irregular) que se encuentren en la Comunidad Autónoma de Andalucía podrán acceder a determinadas prestaciones del Sistema en caso de que se encuentren en una situación de urgencia personal, familiar o social.

La delimitación efectuada por la Ley de la titularidad a las personas con vecindad administrativa en Andalucía viene ya establecida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, con carácter general, para todos derechos estatutarios –art. 12–, incluido el derecho a las prestaciones del sistema público de servicios sociales del artículo 23.1. Ahora bien, se ha criticado que exigir la vecindad administrativa supone deja fuera a los extranjeros en situación irregular. En teoría, la legislación no exige a los extranjeros que presenten un permiso de residencia para darse de alta en el padrón municipal y, de hecho, la Ley se cuida de añadir que la inscripción en el Padrón no supone prueba alguna en relación a la legalidad o no de la residencia del extranjero. El problema es, evidentemente, el riesgo que el extranjero en situación irregular asume al darse de alta y facilitar un domicilio, pues tales datos pueden ser cedidos a la Administración del Estado sin su consentimiento. Por

todo esto, la *universalidad* que la propia Ley declara reiteradamente garantizar [arts. 1.a) y 5.a)], acaba siendo distorsionada.

### 3.2 El derecho subjetivo a los servicios sociales

Una de las deficiencias más notables de las Leyes de servicios sociales de primera (y segunda) generación era la ausencia de reconocimiento de derecho subjetivo alguno a los ciudadanos a acceder a las prestaciones del sistema público. Las leyes remitieron la posición del ciudadano a lo que dispusieran las normas reglamentarias, de tal modo que la posición del ciudadano quedó por completo deslegalizada, al socaire de los requisitos, condiciones y prioridades que establecieran, para cada servicio o prestación las normas reglamentarias. Pero incluso en estos casos en los que existían normas reglamentarias, como ha denunciado el Defensor del Pueblo Andaluz, el acceso al recurso o prestación social ha estado condicionado a una serie de circunstancias de fuerte componente discrecional (prioridades, objetivos, valoraciones...) y, en última instancia, a la existencia de recursos disponibles. Más aún, debido a la escasez crónica de recursos disponibles frente a una demanda desbordante, el factor determinante para el acceso a las prestaciones ha sido no tanto la necesidad objetiva del servicio o prestación, como la capacidad económica, para lo cual se han exigido unos requisitos económicos extremos, que han dejado a menudo fuera del sistema no ya a las clases medias, sino incluso a las clases trabajadoras.

Esta posición tan precaria de la ciudadanía ante los sistemas públicos de servicios sociales se puso de manifiesto por contraste cuando se aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que vino a reconocer el derecho subjetivo de ciudadanía en este ámbito, derecho que reforzó al ordenar que el reconocimiento de la situación de dependencia depende exclusivamente de su autonomía personal y no de su capacidad económica –art. 27.4-, que podrá determinar su contribución al servicio. De hecho, la aprobación de la Ley 39/2006 fue la que sirvió de acicate para la aprobación de las leyes de servicios sociales de tercera generación, de tal modo que posiblemente la característica más notable de esta nueva generación de leyes es precisamente tratar de reconocer derechos subjetivos a los ciudadanos.

En este sentido, como no podía ser ya de otro modo, la Ley 9/2016 –arts. 7, 42 y 43- recoge la distinción característica de las leyes modernas autonómicas entre prestaciones garantizadas (exigibles como derecho subjetivo) y prestaciones condicionadas (sujetas a la disponibilidad de recursos y a los criterios de prioridad). Ahora bien, el Proyecto de Ley contenía una trampa en relación a las prestaciones garantizadas, pues declaraba que eran exigibles y su provisión es obligatoria, «de acuerdo con la asignación de recursos, la situación económica, el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y las condiciones establecidas en cada caso» -art. 41.1-. Condicionar a la capacidad económica del demandante o las disponibilidades presupuestarias de la Administración era manifiestamente contradictorio con la noción misma de prestación garantizada, como puso de manifiesto el Defensor del Pueblo Andaluz. Y finalmente la Ley 9/2016 se limita a declarar que

se considerarán prestaciones garantizadas aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en cada caso en el Catálogo de Prestaciones –art. 42.1-.

Con todo, hay quien ha criticado la distinción entre prestaciones garantizadas y prestaciones condicionadas, reclamando que todas las prestaciones del sistema fuesen garantizadas, pero lo cierto es que a esto no ha llegado hasta ahora ninguna Comunidad Autónoma. Ahora bien, en compensación con la limitación de las prestaciones condicionadas a la disponibilidad de recursos y al orden de prelación, creo que debería avanzarse en transparencia pública, para garantizar un acceso en condiciones de igualdad a unos recursos limitados: es decir, una mayor transparencia de las listas de espera, empezando por hacer públicas las estadísticas (tal como se está empezando a hacer en el sistema de salud, y ha sido reclamado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

En todo caso, corresponde al Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales determinar cuáles de las prestaciones serán garantizadas y cuáles condicionadas [arts. 9.d), 41.2 y 7], Catálogo que debió aprobarse en enero de 2018 y que se encuentra aún en elaboración. Ahora bien, debe destacarse que la Ley no reenvía por completo al Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales la determinación de las prestaciones garantizadas, sino que establece directamente una relación de prestaciones que serán en todo caso garantizadas (art. 42.2), eso sí una vez que se apruebe el Catálogo (art. 42.3 y disposición transitoria segunda).

El listado de prestaciones garantizadas directamente por la Ley fue ampliado, en parte a petición del Defensor del Pueblo Andaluz en su comparecencia en el Parlamento. En concreto, se incluyeron como prestaciones garantizadas, además de las previstas en el Proyecto de Ley:

- El servicio de ayuda a domicilio de los servicios sociales comunitarios no vinculados a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia. No obstante, en el caso del SAD el borrador del Catálogo de prestaciones se cuida de remitir a las Ordenanzas municipales los requisitos y procedimientos de acceso para el SAD no vinculado a la Ley 39/2006, lo cual va a suponer un reto considerable para los Ayuntamientos.
- El alojamiento alternativo. El Defensor del Pueblo Andaluz se refirió a este derecho como derecho de toda persona y por extensión de la unidad familiar, a un alojamiento de emergencia en situaciones de necesidad reconocida en la que concurra carencia de recursos o grave crisis de convivencia, que haga inviable la permanencia en el propio domicilio.
- La prestación de servicios de apoyo psicosocial y psicoeducativa de atención a la infancia y la familia.
- El tratamiento integral para las personas con problemas de drogodependencia y otras adicciones.
- Atención a personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar.

Ahora bien, para que una prestación garantizada, ya sea directamente por la Ley o por el Catálogo, sea «verdaderamente» garantizada, es necesario que el Catálogo fije, como le obliga la Ley [art. 41.7.e)], entre otras determinaciones, el *plazo de concesión*. Sin embargo, el Borrador de Catálogo no asigna plazo alguno máximo para determinadas prestaciones garantizadas por la Ley, como los servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento y la elaboración y ejecución del Proyecto de Intervención Social [art. 42.2.a) y b)], lo cual me parece injustificable (así en el ámbito de la salud las pruebas diagnósticas y los tratamientos deben realizarse en el plazo máximo que se determine). De este modo, después de la aprobación del Catálogo, ¿habrá que distinguir entre prestaciones «verdaderamente» garantizadas y las garantizadas «formalmente»?

De otro lado, la Ley 9/2016 –art. 41.4– permite que se puedan modificar e incluso retirar, motivadamente, las prestaciones existentes en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, lo cual es lógico, pues el Catálogo no puede petrificarse. Ahora bien, habría sido conveniente establecer una regla de irreversibilidad, en el sentido de garantizar que una vez reconocido el derecho a una prestación, la eliminación de la misma del catálogo o una modificación que suponga merma en la cobertura que venía recibiendo la persona, no se pueda trasladar a la persona a la que se ha reconocido el derecho.

Asimismo, no se ha recogido expresamente la posibilidad prevista en algunas leyes (Islas Baleares, Castilla y León) de que junto al catálogo o cartera básica que corresponde aprobar al Gobierno autonómico, las Administraciones Locales puedan aprobar su propia cartera de servicios sociales, cuyo contenido será complementario y adicional del de la cartera básica, si bien nada impide a las entidades locales adoptar este criterio, en ejercicio de su autonomía de gobierno.

Finalmente, en cuanto a protección jurídica de los derechos, no es exacto el precepto de la Ley (art. 8.2) que declara que «Las personas titulares de los derechos subjetivos definidos en esta ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de los mismos, mediante el ejercicio de los recursos, reclamaciones y demás vías de impugnación y de las acciones judiciales contempladas en las leyes administrativas y procesales del Estado», pues por imposición de la propia Constitución (art. 24.1), las personas pueden acudir a la tutela judicial no sólo para la defensa de sus derechos subjetivos, sino también de sus intereses legítimos, aun cuando éstos no tengan la consideración de derechos subjetivos.

### **3.3 Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales**

Declaraciones de derechos de las personas usuarias de los servicios sociales ya estaban en las leyes de servicios sociales generales o sectoriales de los años 90, como la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía (art. 20). En tal sentido, como no podía ser ya de otro modo, la Ley 9/2016 reconoce un conjunto de derechos a las personas usuarias de los servicios sociales, en general (art. 10), y específicamente a las personas usuarias de centros residenciales y centros de día (art. 11).

Entre estos derechos puede destacarse el derecho a que sea asignado un profesional de referencia (incluidas a las personas desplazadas), así como el derecho a la libre elección del profesional de referencia y a un segundo diagnóstico de su situación, si bien estas facultades se sujetan a los condicionamientos y límites establecidos reglamentariamente, por lo que habrá que esperar a lo que establezca la Carta de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales (art. 13), y que debió aprobarse en enero de 2018<sup>14</sup>.

En relación con los derechos de las personas usuarias de centros residenciales y centros de día, puede destacarse que se ha recogido la propuesta del Defensor del Pueblo de Andalucía de reconocer el derecho de las personas a no ser sometidas a ningún tipo de inmovilización o restricción de la capacidad física o intelectual por medios mecánicos o farmacológicos sin prescripción y supervisión facultativa, salvo que exista peligro inminente para la seguridad física de la persona usuaria o de terceras personas [art. 11.m), puesto que se trata de una cuestión de derechos humanos, «si bien debe aclararse que son titulares de dicho derecho las personas usuarias de centros residenciales y de centros de día, pero también deben serlo, por ejemplo, aquellas que reciben asistencia en su domicilio» (Defensor del Pueblo de Andalucía).

### 3.4 Participación ciudadana

La necesidad de impulsar la participación ciudadana es hoy en día un lugar común en todos los órdenes de actuación pública (en la educación, en la salud pública, en el medio ambiente...), y, de hecho, se ha aprobado la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, de alcance transversal. Pero específicamente en el campo de los servicios sociales se da la singularidad de que la participación forma parte de la propia finalidad del sistema de servicios sociales: no es que sea más o menos recomendable, sino que es esencial a la noción misma de servicios sociales. En tal sentido, ya la Ley 2/1988 declaró el principio de participación, pero su plasmación en la Ley se redujo casi por completo a contemplar cauces de participación orgánica, presididos por el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, cuya falta de funcionamiento real se ha indicado antes<sup>15</sup>.

Asimismo, debe recordarse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, tras declarar los servicios sociales (junto con la educación y la sanidad) como *servicios básicos*, dispuso que Comunidad Autónoma de Andalucía ajustará el ejercicio de las competencias que asuma en esta materias «a criterios de participación democrática de todos los interesados, así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en los términos que la ley establezca» –art. 84.2–.

---

<sup>14</sup> El pleno del Parlamento instó en junio de 2029 al Gobierno andaluz a la aprobación de esta Carta de derechos y deberes.

<sup>15</sup> De hecho, el CES echó en falta en la elaboración del anteproyecto de la Ley la opinión del Consejo de Servicios Sociales.

### 3.4.1 Órganos de participación

En este sentido, y como corresponde a una Ley moderna de servicios sociales, la Ley 9/2016 contiene una atención más amplia a la participación ciudadana. De entrada, la Ley recupera el *Consejo de Servicios Sociales de Andalucía*. Esto es así debido al fraccionamiento y multiplicación de los órganos de participación ciudadana en materia de servicios sociales, que hace ahora más que nunca necesario un órgano con una capacidad de una visión y análisis global de la política de servicios sociales. De aquí que, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas, la Ley 9/2016 califique al Consejo de Servicios Sociales como «órgano superior de participación en materia de servicios sociales» –art. 17.1–, y del cual ya se ha aprobado el Decreto 2/2018, de 9 de enero, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía.

La Ley –art. 16.2– dejó por completo abierta la composición del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía («deberá asegurar la *presencia* en los mismos de las Administraciones Públicas competentes en el territorio, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, los colegios y asociaciones profesionales, las organizaciones representativas de los intereses de las personas usuarias de los servicios sociales y las entidades de iniciativa social), sin garantizar ni siquiera una representación paritaria entre la Administración y la sociedad civil, a diferencia de lo ordenado en otras leyes autonómicas<sup>16</sup>. Por su parte, el Decreto 2/2018 ha determinado una composición que no alcanza a la paridad entre representantes de las Administraciones y de la sociedad civil<sup>17</sup>.

La cuestión es que la composición ordenada en el Decreto 2/2018, y las funciones estrictamente consultivas de este nuevo Consejo, predeterminadas por la Ley –art. 17– no son muy diversas de las que tenía el anterior (en la versión del Decreto 117/1997, de 15 de abril), por lo que cabe preguntarse si no puede tener la misma suerte que el anterior. Lo cierto es que, si al fin y al cabo la función de estos Consejos es participativa y sus opiniones y propuestas no vinculan en modo alguno a la Administración, ¿qué sentido tiene que la mitad o más de los miembros sean representantes de las Administraciones? ¿No sería más transparente ir a un modelo de consejos integrados exclusivamente por representantes de la sociedad civil, elegidos de acuerdo con un proceso abierto, en el cual los representantes de la iniciativa social (p. ej., a través de la Mesa del Tercer Sector de Andalucía), de los proveedores de servicios, de los profesionales y de los usuarios puedan debatir sus propuestas sin interferencias de las Administraciones, que al fin y al cabo siempre tienen la capacidad decisoria? Y quiero recordar que esto es lo pasó en 2010 con la creación del

---

<sup>16</sup> Ley 12/1998 del País Vasco (art. 48).

<sup>17</sup> De los 39 miembros (un presidente, tres vicepresidentes y 25 vocales, pues el secretario no tiene voto), la Administración de la Junta copa 16 (Presidencia, 1ª Vicepresidencia, y 14 vocalías), y las Administraciones Locales 5 miembros (2ª Vicepresidencia y 4 vocalías), más un representante de las Universidades públicas, lo que suman 22 miembros, quedando a la sociedad civil 17 miembros (3ª Vicepresidencia y 16 vocales).

Consejo de Gobiernos Locales, el cual está integrado exclusivamente por representantes de las entidades locales, sin presencia de la Administración autonómica<sup>18</sup>.

En cuanto a los consejos provinciales y locales de servicios sociales, la Ley –art. 19.1– se limita a declarar que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, en el ejercicio de su capacidad de autoorganización y dentro del ámbito competencial respectivo, *podrán* constituir consejos provinciales o locales de servicios sociales como órganos de carácter consultivo y de participación en materia de servicios sociales en las entidades locales. Y añade la Ley –art. 19.2– que la determinación de la composición y el régimen de funcionamiento de los consejos provinciales y locales de servicios sociales es competencia de la respectiva entidad local, en el marco de lo establecido en esta ley.

De este modo, la Ley 9/2016 deja por completo su creación en manos de los gobiernos locales, pues considera expresamente que se trata de una cuestión que atañe exclusivamente a la potestad autoorganizativa de las entidades locales (art. 19.1). En nuestra opinión, la Ley (no así el reglamento) puede y debe imponer claramente, sin ningún resquicio a la duda, la obligatoriedad de constitución de estos órganos por parte de los Municipios, eso sí limitando este deber legal a aquellos municipios obligados por Ley a prestar servicios sociales, esto es los de más de 20.000 habitantes, como con ya dispuso el derogado Decreto 103/1989. Lo que no podrá hacer la Ley, ni menos aún el desarrollo reglamentario de la misma, es pormenorizar la composición y funcionamiento de estos órganos (como, sin embargo, hizo el Decreto 103/1989)<sup>19</sup>.

#### 3.4.2 Participación en el ámbito de los centros y servicios

La participación en el funcionamiento de los centros de servicios sociales, tiene un respaldo legal desde la Ley estatal 13/1982, de 7 de abril, de Integración social de los minusválidos, según la cual en los centros financiados, en todo o en parte, con cargo a fondos públicos, existirán órganos de control del origen y aplicación de los recursos financieros, con la participación de los interesados o subsidiariamente sus representantes legales, de la dirección y del personal al servicio de los centros, sin perjuicio de las facultades que correspondan a los poderes públicos –art. 4.3–. Y ya la Ley 2/1988 dispuso que todos los Centros dedicados a la prestación de servicios sociales deberán permitir la participación de los usuarios (art. 13).

Por su parte, la Ley 9/2016 –art. 20.1– se limita a declarar que en todos los centros y servicios que formen parte del SPSSA habrán de establecerse los oportunos cauces que

---

<sup>18</sup> Asimismo, en algunas Comunidades Autónomas en el ámbito de la salud se han creado comités de pacientes (Ley 2015 C. Valenciana art. 20.3).

<sup>19</sup> En este sentido, Ley 12/2007 de Cataluña (art. 54) y Ley 4/2009 de Baleares (art. 58).

garanticen la participación de las personas usuarias o de sus representantes legales en el funcionamiento del centro o el desarrollo de los servicios o actividades, añadiendo una remisión a orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para determinar los sistemas y procedimientos para articular en cada caso esta participación.

En la práctica, estos órganos a veces no llegan a constituirse o, lo que es más frecuente, su funcionamiento es harto irregular, por lo que debería garantizarse el funcionamiento efectivo: obligando a reuniones periódicas y a remitir a la Administración las actas de las reuniones.

### 3.4.3 Los procesos de participación

Con todo, a diferencia de la anterior, la Ley 9/2016 no se limita a los instrumentos meramente orgánicos de participación y cuya incidencia ha sido hasta ahora más bien escasa (tal como señaló el Consejo Económico y Social), sino que la Ley ordena el desarrollo, en el seno del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, de un «modelo participativo» (art. 15) y, sobre todo, ordena a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma deberá establecer «procesos de participación» en la formulación de los instrumentos de planificación, gestión y evaluación de servicios sociales de su competencia, que se regirán por la normativa vigente en materia de participación (art. 21)<sup>20</sup>.

De este modo, la Ley 9/2016 no regula estos procesos, sino que se remite a la normativa en materia de participación, contenida en la posterior Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, si bien se prevé en el plan normativo de 2018 la aprobación de un Decreto por el que se regulan los procesos de participación ciudadana. Unos procesos de participación que bien entendidos requieren de tres fases: fase de información a la ciudadanía del proyecto en el que se pretende pedir la participación; fase de debate, en la que, mediante la utilización de la metodología adecuada, se promueve el debate entre la ciudadanía y se recogen propuestas; y fase de devolución, mediante la cual se traslada a los participantes el resultado del proceso de participación.

---

<sup>20</sup> Con todo, la Ley es algo confusa, pues en el artículo siguiente vuelve a referirse a los procesos participativos en relación con las actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación, pero con un cierto carácter dispositivo (art. 22.1): «La participación ciudadana en los servicios sociales *podrá* igualmente articularse a través del movimiento asociativo, o de manera individual, mediante los procesos participativos que la administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales *dispongan* para canalizar la información, la propuesta, el debate o la consulta en relación con las singulares actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación que les competan».

## 4. LAS ADMINISTRACIONES RESPONSABLES

### 4.1 La Administración de la Junta de Andalucía

En cuanto a las estructuras de gestión, el Anteproyecto de Ley confería a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía la competencia para de asumir las funciones de coordinación, supervisión y gestión de los servicios, recursos y prestaciones de servicios sociales. Sin embargo, estas atribuciones fueron cuestionadas por varias organizaciones y el CES, pues podrían suponer dejar prácticamente “vacía” de contenido a la Consejería. Y lo cierto es que parece razonable reservar las funciones de coordinación y supervisión del Sistema a la Consejería, mientras que se asignan las funciones de gestión de centros y prestaciones a la Agencia.

Criterio seguido finalmente por la Ley (art. 44.1), al declarar que corresponde a la Consejería con competencias en servicios sociales la planificación, coordinación, dirección, inspección, registro de entidades, centros y servicios sociales y evaluación de la provisión de prestaciones de gestión directa o indirecta. Al tiempo que la Ley (art. 117.1) ordena a la Consejería establecer un contrato programa con las entidades instrumentales involucradas en la provisión de servicios sociales, en el que se fijarán las directrices de actuación, los objetivos a alcanzar y los recursos que para ello se asignan. Y, de hecho, tal vez debido a la experiencia de la Ley 2/1988 con el IASS, la Ley 9/2016 evita mencionar a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, refiriéndose de modo genérico a estructuras de gestión (art. 53) y entidades instrumentales (art. 117.1).

Además, como novedades y siguiendo el criterio de las modernas leyes de servicios sociales, cabe destacar la creación de dos nuevos órganos. De un lado, la Ley 9/2016 –art. 57.1- crea la *Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales*, que asume las funciones de órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales en base a lo dispuesto el artículo 85.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (lo que significa que ha de tratarse de un órgano paritario y de carácter deliberativo o consultivo, como así establece el art. 57.2). Lo cierto es que este órgano (que en otras Comunidades se llama Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales) es de máxima importancia en el campo de los servicios sociales, pues, a diferencia de los sistemas de salud y educativo, en los cuales el papel de las Administraciones Locales es claramente auxiliar (sobre todo, tras la Ley 27/2013), en los sistemas de servicios sociales la gestión es compartida entre la Administraciones autonómica y la local, con clara tendencia a la descentralización. Y de aquí la imperiosa necesidad de que existan cauces de colaboración y coordinación entre la Administración autonómica y la local.

Y, de otra parte, la Ley (art. 71.1) crea el *Comité de Ética de los servicios sociales*, como órgano colegiado consultivo, adscrito orgánicamente a la consejería competente en materia de servicios sociales y con autonomía funcional, con la finalidad de garantizar el derecho de las personas, sin discriminación social alguna, al respeto a su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad.

## 4.2 Las Administraciones Locales

### 4.2.1. Los servicios sociales comunitarios

Como señalé antes, el Tribunal Constitucional (STC 41/2016) salió en auxilio del legislador autonómico, al declarar que la Ley estatal Básica de Régimen Local no puede impedir a las Comunidades Autónomas atribuir a los municipios competencias propias en materias de competencia de la Comunidad Autónoma, como sucede en materia de servicios sociales, más allá de las escuálidas competencias reconocidas en la propia Ley estatal Básica de Régimen Local (art. 25.2), si bien la ley básica impone determinadas condiciones que debe respetar el legislador autonómico<sup>21</sup>.

Además, en Andalucía, el margen de la Ley de Servicios Sociales estaba condicionado por el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, el cual declara que los Ayuntamientos tienen competencias *propias* en materia de «Gestión de los servicios sociales comunitarios» –art. 92.2.c)–. Y esta norma estatutaria fue desarrollada un poquito más por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, la cual establece que la competencia propia de los municipios en materia de gestión de los servicios sociales comunitarios incluye la gestión de las prestaciones técnicas y económicas, la gestión del equipamiento básico y la promoción de actividades de voluntariado social (art. 9.3). Y debe subrayarse que las competencias locales establecidas en la Ley de Autonomía Local «tienen la consideración de *propias y mínimas*, y podrán ser *ampliadas* por las leyes sectoriales» -art. 6.2–. De este modo, la ley de servicios sociales, como ley sectorial, no puede recortar las competencias de la Ley de Autonomía Local (pues al tratarse de una ley que afecta a la organización territorial, debe aprobarse por una mayoría absoluta –arts. 98 y 108–). Lo que sí puede hacer el legislador sectorial es *concretar y ampliar* las competencias de reconocidas por la LAULA.

---

<sup>21</sup> La STC, FJ 10, precisa que las leyes autonómicas quedan vinculadas en todo caso a las exigencias contenidas en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LRBRL: «El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LRBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen: 1) evaluación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; 2) análisis del impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad; 3) dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las Administraciones públicas. De otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso». Pero, sobre todo, la STC exige concreción al legislador a la hora de atribuir competencias propias a los municipios: «No puede producirse la vulneración de los arts. 137 y 140 CE solo porque el art. 25 LRBRL exija concreción a las leyes atributivas de competencias propias municipales. Que los municipios consigan o no la capacidad de intervención que para ellos reclama la Constitución (arts. 137 y 140), dependerá de lo que establezcan unas *leyes que ahora deben ser necesariamente específicas*, sin que la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local vulnere por sí la autonomía local constitucionalmente garantizada».

Así las cosas, ¿qué ha aportado la Ley 9/2016? La Ley declara que «La organización y gestión de estos servicios y sus centros corresponde a las *entidades locales* de cada territorio, de ámbito municipal o supramunicipal, en el marco de la planificación autonómica y en el ejercicio de las competencias *propias* en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía» (art. 27.1). De este modo, todas las funciones que la propia Ley 9/2016 asigna a los servicios sociales comunitarios son, por tanto, de competencia local propia.

Lo cierto es que la Ley 9/2016 contiene una prolija relación de funciones de los servicios sociales comunitarios (art. 28.1), en la cual abundan las reiteraciones. Así, en el apartado 5.ª se menciona «El análisis y la valoración integral de las demandas, necesidades de atención, problemáticas sociales»; en el apartado. 18.ª «El estudio de la evolución y desarrollo de la realidad social local para la identificación de necesidades existentes»; 19.ª El análisis de la información sobre necesidades y demanda de servicios sociales. 21.ª El estudio de la realidad social y análisis de necesidades y demanda de servicios sociales. O tras dedicar varios apartados a la coordinación con los servicios sanitarios, educativos, de empleo, de vivienda y de justicia (12ª a 16ª), añade la coordinación «con los equipos profesionales de los demás sistemas de protección social (17ª).

Curiosamente, a pesar de lo extensa que es la relación, no se mencionada al Servicio de Ayuda a Domicilio (tal vez, pueda decirse que no es una función sino una prestación), de modo que su enclave legal en los servicios sociales comunitarios, que había sido una constante desde la Ley de 1988, parecería que se ha deslegalizado, pasando a depender del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. Sin embargo, la propia Ley declara como prestación garantizada «El servicio de ayuda a domicilio de los servicios sociales comunitarios no vinculados a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia» [art. 42.2.k].

Pero, además de todo lo anterior, la Ley 9/2018 pretende añadir en el artículo 51.1 otro elenco de competencias «propias» locales. Ahora bien, sucede que parte de las funciones que se consignan en ese artículo 51.1 giran expresamente en torno a los servicios sociales comunitarios, cuya organización y gestión la propia Ley 9/2016 (art. 27.1) atribuye como competencias propias a las entidades locales [letras b), c), d), e) y h)], por ejemplo, cuando atribuye como competencia propia la de «Gestionar las prestaciones del catálogo correspondientes a los servicios sociales comunitarios». Pero es que en otros casos se reconoce como competencia propia los que la propia Ley 9/2016 define como funciones de los servicios sociales comunitarios [letras a), f), j), l) y m)]. Así, p. ej., se califica como competencia propia «Realizar programas de sensibilización social, de participación ciudadana, promoción del asociacionismo, del voluntariado y de otras formas de ayuda mutua», que concuerda con las funciones de los servicios sociales comunitarios de los números 10º (La sensibilización y el fomento de la participación activa de la comunidad en la búsqueda de respuestas a las situaciones de necesidad social) y 11º del artículo 28.1 de la Ley (La promoción de la animación comunitaria, participación social y solidaridad y

voluntariado social en el marco de esta ley). En definitiva, las competencias propias del artículo 51.1 son redundantes, en relación con la competencia ya establecida de gestión de los servicios sociales comunitarios, a la que no añaden prácticamente nada.

En otro orden, en lo que se refiere a la zonificación de los servicios sociales comunitarios, y al margen del cambio terminológico (de Zonas de Trabajo Social a zonas básica de servicios sociales, en una muestra más de la influencia del sistema de salud), La Ley 9/2016 (art. 38.4) impone una población mínima de 20.000 habitantes, tomando como base el municipio: «En proporción a dicho número de población, se establecerán zonas básicas de servicios sociales en municipios de más de veinte mil habitantes y, excepcionalmente, en municipios de menos de veinte mil». Ciertamente es la población de referencia ordenada en otras Comunidades Autónomas (como Cataluña o Aragón), aunque también es cierto que en otras Comunidades (Castilla y León) para fijar los módulos de población se ha diferenciado entre medio urbano (20.000 habitantes) y medio rural (10.000 habitantes). De modo intermedio, en se fija un módulo de población de en el medio urbano y de en el medio rural.

No es necesario insistir en la importancia que tendrá el *Mapa de Servicios Sociales de Andalucía*. La Ley ordena que el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía «se establecerá por la Consejería competente en materia de servicios sociales, con la participación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía» (art. 37.5). Dada la tendencia de la Administración autonómica a seguir el modelo del sistema de Salud, debe subrayarse que mientras en el sistema de salud, la titularidad y gestión de los centros de salud corresponde a la Administración autonómica, por lo que el Mapa de zonas básica de salud es sólo una cuestión de organización interna, en cambio los servicios sociales comunitarios son de titularidad y gestión de las entidades locales, por lo que es fundamental la participación de las entidades locales en la elaboración del Mapa de Servicios Sociales<sup>22</sup>.

#### 4.2.2 Los servicios sociales especializados

La Ley 9/2016 (art. 51.5) establece lo siguiente: «Una vez garantizados los servicios sociales comunitarios en su municipio, los ayuntamientos, de acuerdo con su capacidad financiera, podrán prestar los servicios sociales especializados que consideren necesarios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal y autonómica en el marco de la planificación establecida por la Comunidad Autónoma conforme a lo previsto en la legislación aplicable».

A diferencia de las competencias del apartado 1 del artículo 51, esta otra competencia no se califica expresamente como competencia «propia», pero tampoco puede ser considerada una competencia delegada, pues de este tipo de competencias se ocupa el artículo 52. Por tanto, si no es una competencia propia ni delegada, parece obligado concluir que se trata esa categoría a las que la Ley Básica de Régimen Local (art. 7.4), tras la reforma

---

<sup>22</sup> El Mapa, aun cuando debió aprobarse a más tardar en enero de 2018, fue aprobado por Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía

de la Ley 27/2013, se refiere como «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» (y que el Tribunal Constitucional denomina competencias propias genéricas).

Ahora bien, si esto es así, el ejercicio de estas competencias está subordinado al cumplimiento de los requisitos en la Ley Básica de Régimen Local (art. 7.4), y a los que parece aludir el propio artículo («de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal», inciso no contemplado en el Anteproyecto). Es decir, el ejercicio de estas competencias solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad local, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea (duplicidad) del mismo servicio público con otra Administración Pública. El primer requisito viene determinado por legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero en el segundo es determinante el informe de la Administración autonómica (como Administración competente por razón de materia) sobre la inexistencia de duplicidades, informe para el cual debería ser decisivo el Plan Estratégico, a lo que ya alude el precepto (en el marco de la planificación establecida por la Comunidad Autónoma).

## **5. LOS PROFESIONALES**

### **5.1 Noción**

Mientras en otros sistemas de protección social (como la salud) existe un componente tecnológico importante, los servicios sociales son fundamentalmente servicios personales, de tal modo que sencillamente no se puede hablar de calidad en la prestación de los servicios sociales al margen de los profesionales. Y, en tal sentido, una de las características de las Leyes de servicios sociales de tercera generación es la de prestar atención a los profesionales del sector, y así lo hace también la Ley 9/2016, si bien circunscrita a los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, salvo en lo relativo a los derechos y deberes, referidos de modo genérico a los profesionales de los servicios sociales [arts. 63 y 4.2.a)].

Con todo, aun referida exclusivamente a los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, la noción de la Ley es muy amplia: «aquellas personas que tienen como dedicación principal desarrollar actividades relacionadas con las funciones de los servicios sociales» –art. 59.1–. Por tanto, como señaló el Consejo Económico y Social, la noción de profesionales de los servicios sociales no se circunscribe a los profesionales con titulación universitaria, sino que incluye también a otro personal técnico y auxiliar, así como al personal administrativo. Así, la propia Ley –art. 30.1– declara que los equipos profesionales de los servicios sociales comunitarios estarán dotados con personal técnico y personal administrativo. A esto hay que añadir que se incluye personal (funcionario y laboral) que presta servicios en las Administraciones autonómicas y locales, así como al personal que trabaja en entidades sociales y en empresas que proveen de servicios al

Sistema e, incluso, profesionales libres. Y es esta diversidad de colectivos y regímenes la que dificulta establecer reglas generales y comunes.

De modo genérico, la Ley –art. 59.2– declara que el servicio público de servicios sociales de Andalucía deberá tener el personal suficiente con la formación, titulación, conocimientos, capacidades, aptitudes y estabilidad laboral necesaria para garantizar la eficiencia, eficacia y calidad del sistema. Pero ¿establece algo más concreto que este desiderátum general?

## 5.2 Cualificación

El Anteproyecto de Ley disponía que, en el marco del modelo de gestión de las competencias profesionales, con el apoyo de los diferentes Colegios Profesionales, se definirán los *mapas competenciales* de los diferentes profesionales de los servicios sociales (se suele entender por tales el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que son requeridas para el desempeño de la actividad profesional), contemplando todas las titulaciones profesionales relacionadas, que serán aprobados por el órgano competente en materia de acreditación de la calidad de los Servicios Sociales (todo ello a semejanza del sistema de salud). Sin embargo, el Consejo Económico y Social objetó que se omitía la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la negociación, y en lugar de integrar esta participación, finalmente se optó por suprimir el precepto.

Ahora bien, la Ley –art. 60.1– sí mantiene que el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía promoverá el desarrollo de un *modelo de gestión de las competencias profesionales* necesarias para un desempeño ágil, eficaz y flexible de la práctica profesional, lo cual va a requerir la definición de las competencias profesionales, con la participación de todas las organizaciones profesionales y sociales que sea necesario.

Al menos, la Ley sí establece determinaciones claras en relación con los servicios sociales comunitarios: los equipos profesionales estarán constituidos por trabajadores sociales, educadores sociales, psicólogos y cualquier otro personal técnico titulado que sea necesario para el normal desarrollo de las funciones, servicios y prestaciones propias de este nivel. La dirección debe ser ejercida por uno de estos profesionales –art. 30.2– (el Anteproyecto únicamente establecía que la dirección sería ejercida por una persona con titulación universitaria de grado). Y, además, el profesional de referencia deberá ser una persona trabajadora social –art. 31.2–.

## 5.3 Suficiencia

De modo general, la Ley –art. 59.3– se limita a prever que se establecerán reglamentariamente las ratios de los diferentes perfiles profesionales, según tipología de prestaciones. Así, la Ley –art. 83.3.c)- establece que la reglamentación de las condiciones de la auto-

rización administrativa debe comprender, entre otros aspectos, los requisitos relativos al personal que va a desarrollar el servicio. Y también las condiciones de la acreditación administrativa deberán comprender los estándares de calidad de referencia de los recursos humanos. Además, en relación con el establecimiento de los contratos para la gestión de servicios públicos, la Ley –art. 109.2– prevé que las Administraciones Públicas darán prioridad, cuando se mejoren las ratios establecidas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

En todo caso, de nuevo en relación con los servicios sociales comunitarios, la Ley –art. 30.3– contiene una mayor determinación, al establecer que serán acordes a una ratio mínima que estará compuesta, al menos, por un trabajador o trabajadora social, un educador o educadora social y un psicólogo o psicóloga (esta determinación no estaba en el Anteproyecto de Ley, pero el CES consideró de interés que se precisara que el tamaño y composición de estos equipos partirán de una estructura de recursos humanos básica que debe, a su vez, quedar recogida en la norma).

#### **5.4 Calidad del empleo**

Este aspecto es el más delicado de tratar en una Ley sectorial, debido a la autonomía que la Ley reconoce a negociación colectiva. Así, la Ley –art. 63.k– se limita a declarar el «derecho a trabajar en un adecuado marco de relaciones laborales, debiéndose garantizar el máximo respeto y cumplimiento de la normativa laboral que les sea de aplicación», que en el fondo es un precepto superfluo, pues viene a reconocer el derecho a que se respeten las normas que sean de aplicación.

Con todo, existen instrumentos para promover la calidad del empleo. Así, en relación con el acceso al régimen de concierto social, la Ley –art. 105.1.c)– establece que las entidades solicitantes deberán, entre otros requisitos, acreditar que en su organización actúan con pleno respeto y cumplimiento de la normativa laboral, mediante la articulación de medidas orientadas a la estabilidad laboral y la calidad del empleo. Y en relación con el establecimiento de los contratos para la gestión de servicios públicos, la Ley –art. 109.2.j)– establece que las Administraciones Públicas darán prioridad a aquellas entidades que garanticen la estabilidad laboral y asumir la subrogación de personal.

#### **5.5 Formación continua**

Hoy en día es evidente que la formación debe realizarse a lo largo de toda la vida profesional. De entrada, la Ley –art. 63.a)– establece el derecho y el deber de los profesionales de los servicios sociales a una formación continua y adecuada al contenido de la actividad que hayan de desarrollar, así como a conocer y utilizar las herramientas técnicas y tecnológicas que hayan de emplear para ello. Además, la Ley dedica varios preceptos de carácter programático. Así establece que las Administraciones Públicas competentes en materia de

servicios sociales, en su respectivo ámbito de actuación (art. 61): a) Pondrán en marcha estrategias de desarrollo continuo de las competencias y capacidades de las personas profesionales del sistema Público de servicios sociales de Andalucía para trabajar a través de la generación del aprendizaje y conocimiento compartido y colaborativo; c) Promoverán la cooperación entre todas las instituciones académicas en la formación continua de las personas profesionales y agentes que desarrollan su tarea en el ámbito de los servicios sociales.

Pero tal vez ha llegado el momento de avanzar hacia un centro de formación común, al estilo de la Escuela Andaluza de Salud Pública, aún más necesario en el ámbito de los servicios sociales, pues si en el campo de la salud la casi totalidad de los profesionales sanitarios dependen de la Administración autonómica o de sus entidades instrumentales (SAS, Agencias públicas sanitarias), en cambio, en el campo de los servicios sociales la mayor parte del personal depende de las entidades locales. Por ello, tal vez se podría explorar la figura de un consorcio, en el cual también podrían participar las Universidades públicas andaluzas.

## **5.6 Competencias profesionales: evaluación y acreditación**

De modo casi inadvertido, la Ley –art. 63.e)– declara que las personas profesionales de los servicios sociales, tienen el derecho al reconocimiento y acreditación de sus competencias profesionales, de acuerdo con sus respectivos sistemas de carrera o promoción profesional. En mi opinión, se trata de un precepto que abre unas posibilidades de enorme trascendencia.

Si se pretende alcanzar y consolidar la cultura de mejora continua en la calidad de las prestaciones del SPSS orientada a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano, para ello se requiere la incorporación de instrumentos de carácter estratégico, entre los cuales el *modelo de gestión por competencias* ocupa un papel esencial. El modelo de gestión por competencias es un modelo de desarrollo profesional que persigue la excelencia profesional a través de los procesos fundamentales de formación, evaluación y reconocimiento. La incorporación de un procedimiento de mejora continua para sus profesionales y su posterior acreditación.

Al margen de los beneficios para la calidad del sistema, desde la perspectiva en particular de los profesionales al servicio de las entidades locales (que son el grueso de los empleados públicos del Sistema) se obtienen dos logros importantes: en primer lugar, articular un modelo común de carrera profesional horizontal del todo necesaria en el ámbito local: pues, p. ej., un trabajador social puede estar años desempeñando el mismo puesto de trabajo en los servicios comunitarios y no tener posibilidad de cambiar de puesto o no querer hacerlo, por lo que es de justicia articular un sistema que permita progresar profesionalmente evaluando su desempeño profesional. En segundo lugar, un sistema homologado de evaluación y acreditación de competencias profesionales tendría como efecto adicional posibilitar la movilidad de empleados públicos entre entidades locales andaluzas. Ahora bien, conviene tener presente que la organización que acredite las competencias ha de ser independiente.

## 6. LAS ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA

### 6.1 La iniciativa privada no integrada en el SPSSA

#### 6.1.1 Establecimiento de centros y servicios

La actividad privada de prestación de servicios sociales, no integrada en un Sistema Público, hoy en día está presidida por dos leyes básicas estatales, como son la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios (de transposición de Directiva de Servicios de la Unión Europea) y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, normas que imponen condiciones para la utilización del régimen de autorización administrativa<sup>23</sup>. Por su parte, en Andalucía, debe tenerse presente la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que ya limitó el régimen de autorización en materia de servicios sociales a la puesta en funcionamiento de centros y servicios y sus modificaciones sustanciales, eliminando la autorización de los actos de creación y construcción de centros que contenía el Decreto 87/1996.

Así, la Ley 9/2016 parte de un reconocimiento de la libertad de prestación de servicios sociales –art. 98.1–: «Las personas (...) podrán crear centros y establecimientos de servicios sociales, así como gestionar servicios y prestaciones de esta naturaleza», esos sí con sujeción al régimen de autorización legalmente establecido y cumpliendo las condiciones fijadas por las disposiciones de esta ley y por la normativa reguladora de servicios sociales. Al igual que en otros sectores, la Ley establece un doble régimen de intervención administrativa: autorización y comunicación previas.

Ahora bien, la Ley suaviza algo el régimen previsto hasta la fecha en el Decreto 87/1996. Así, el régimen de autorización se reserva para la puesta en funcionamiento de los centros de servicios sociales comunitarios, los centros y servicios de día y de noche y los centros y servicios de atención residencial, así como para las modificaciones sustanciales que afecten a la estructura física de las instalaciones o a la estructura funcional –art. 83.1–. La Ley 9/2016 no define qué se entiende por tales centros, pero de la modificación que introduce en la Ley 6/1999 de atención y protección a las personas mayores de Andalucía –disp. final 2ª–, parece que asume la terminología de la Ley de Dependencia.

Esta autorización se justifica «en tanto (estos centros) desarrollan algunas prestaciones ligadas a la salud pública y por razones imperiosas de interés general, como son la seguridad y protección de las personas destinatarias». Aun cuando durante la tramitación del

---

<sup>23</sup> La Ley 17/2009 únicamente exceptúa de su ámbito de aplicación a los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas «provisos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración» -art. 2.2.j), lo que determina que, al menos, la prestación de servicios no integrados en los sistemas autonómicos de servicios sociales de responsabilidad pública están sujetos al régimen de libertad de establecimiento ordenado en dicha ley básica.

Proyecto de Ley desde el sector empresarial se reivindicaron otras técnicas de intervención menos onerosas que la autorización, ésta está plenamente justificada para los centros residenciales y centros de día y de noche, pues las personas usuarias de estos centros son especialmente vulnerables y reciben una atención continuada, no episódica (como si se tratase de un establecimiento turístico), donde incluso pueden estar ingresados sin su voluntad. Además, como ha señalado el Defensor del Pueblo Andaluz, la incidencia de los servicios prestados sobre las personas usuarias es inmediata y no permite un control a posteriori, momento en que la vulneración de los derechos se habrían producido.

Para los demás supuestos de servicios sociales, la Ley –art. 83.4– declara que se aplicará el régimen de comunicación administrativa, justificado en el objetivo de disponer de un inventario general de las infraestructuras y servicios existentes para desarrollar la planificación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Por tanto, el régimen de comunicación previa se aplica a los actos de puesta de funcionamiento de centros y servicios diferentes a los centros de día y de noche y los centros y servicios de atención residencial, así como a los actos relativos a estos centros distintos a la puesta de funcionamiento y modificaciones sustanciales: tales como los actos de cambio de titularidad y los de cese del centro (para los cuales ya el Decreto 87/1996 únicamente requirió la comunicación previa). El Decreto 187/2018, de 2 de octubre añade la comunicación previa la construcción de cualquier inmueble destinado a servicios sociales, cuando la actuación cuente con financiación pública.

### 6.1.2 Régimen de los servicios sociales no integrados en el Sistema Público

Con buen criterio, pues aporta una mayor seguridad jurídica, la Ley –art. 4.2– determina expresamente qué partes de la misma son aplicables a los servicios sociales no integrados en el sistema público:

- «Los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales que se definan». Así el art. 10.1 se refiere a las «personas usuarias de los servicios sociales, ya sean estos de titularidad pública o privada» (no se dice del Sistema), e igual sucede con el artículo 11.1. El problema es que ambos artículos se encuentran en el Título I, que se llama la ciudadanía y el SPSS<sup>24</sup>.
- «La autorización, el registro y la inspección y control de entidades, servicios y centros como garantía del cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales y de personal que les sean de aplicación». Así, en relación con el ámbito de actuación de la inspección, la Ley –art. 89– declara que «Están sometidas a la inspección en materia de servicios sociales las prestaciones económicas, las actividades de prestación de servicios

<sup>24</sup> De modo más preciso ya Ley 2/1998 de Salud –art. 6.5– dispuso que, sin perjuicio de la libertad de empresa y respetando el peculiar régimen económico de cada servicio sanitario, los derechos contemplados en el apartado 1, epígrafes b), d), e), f), g), h), i), j), k), n), ñ), o), p), q), r), s), y en los apartados 3 y 4 del presente artículo, rigen también en los servicios sanitarios de carácter privado y son plenamente ejercitables.

sociales de todas las entidades, públicas y privadas, con independencia de la existencia o no de ánimo de lucro, de su situación administrativa, de la denominación formal de la actividad, así como del lugar donde la persona titular tenga su sede social o domicilio legal».

- «El régimen de infracciones y sanciones». Así, la Ley –art. 98.3- declara: «La efectiva prestación de servicios sociales sujetos a la obtención de previa autorización administrativa sin estar en posesión de la misma o la mera publicidad por cualquier medio de difusión se considerarán actividades contrarias a la ley, siéndoles de aplicación el régimen de infracciones y sanciones regulado en esta ley». El problema es que incomprensiblemente varias de las infracciones a los derechos de las personas usuarias del art. 126.a) están exclusivamente referidas a usuarios del SPSS (como, p. ej., la infracción de vulnerar la dignidad e intimidad de las personas usuarias).

Por el contrario, la Ley –art. 123.1- declara que los precios de los servicios sociales que presten entidades privadas no integradas en el Sistema de Servicios Sociales de Andalucía serán libres, si bien deben comunicarse previamente y por escrito a la Consejería competente.

Finalmente, para evitar equívocos, la Ley 9/2016 (disposición adicional primera) incorpora la técnica de la *reserva de denominación*, en virtud de la cual se declaran reservadas a las Administraciones Públicas competentes en materia de servicios sociales de Andalucía para su exclusiva utilización, en el ámbito de sus respectivas competencias, la utilización de las principales nociones acuñadas por la Ley (como «Sistema Público de Servicios Sociales», «Servicios Sociales Comunitarios», «Servicios Sociales Especializados», entre otras), prohibiéndose su uso a entidades no integradas, o el uso de cualquier otra denominación que puedan inducir a confusión con los recursos, los servicios y las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía

## 6.2 Prestaciones del SPSS reservadas a la gestión directa

Como novedad en relación con la Ley 2/1988, la Ley 9/2016 especifica una serie de prestaciones que deberán ser gestionadas directamente por las Administraciones Públicas. El precedente se encuentra en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la cual dispuso que los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la Ley, «se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas» -art. 28.6-, norma seguida con variantes por diversas leyes autonómicas.

Por su parte, la Ley 9/2016 declara reservadas a la gestión directa por parte de las Administraciones Públicas, Comunidad Autónoma, ayuntamientos y diputaciones provinciales, según su ámbito de competencias, las prestaciones siguientes [arts. 44.2 y 100.2, 103.1.b)]:

- a) Servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento tanto en el nivel primario como en el especializado.
- b) Elaboración del Proyecto de Intervención Social, su seguimiento y evaluación (el seguimiento y evaluación no estaba en el Proyecto).
- c) Ejercicio de las funciones de los profesionales de referencia y el equipo profesional de servicios sociales comunitarios.
- d) Gestión de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

Debe observarse que, en general, la gestión propia o directa comprende no sólo la gestión por la propia entidad o una Administración pública instrumental (como agencia pública, autonómica o local), sino también por una sociedad mercantil íntegramente de titularidad pública y una función pública del sector público (p. ej., 33.3 LAULA). Pero la Ley 9/2006 especifica que determinadas funciones deben ser realizadas necesariamente por una Administración Pública, lo que descarta el uso de sociedades y fundaciones del sector público:

- Serán de responsabilidad pública y de gestión directa de la Administración de la Comunidad Autónoma la adopción de medidas de internamiento no voluntario, los servicios de protección y adopción de menores, y todas aquellas medidas y actuaciones de los servicios sociales que supongan ejercicio de autoridad (art. 44.3).
- El acceso a las plazas concertadas será siempre a través de la Administración Pública competente y en las condiciones que esta determine [arts. 100.5 y 101.3, 103.b)].
- Los equipos interdisciplinarios de los centros de servicios sociales comunitarios deben estar integrados por profesionales *empleados públicos*» (art. 30.1), reiterando la Ley que la *dirección* será ejercida por un empleado *pública* (art. 30.1). Y debe recordarse que únicamente son empleados públicos los que prestan servicio en las Administraciones Públicas. De este modo, la gestión general de los centros de servicios sociales comunitarios debe corresponder a la entidad local misma o a una agencia pública dependiente de la entidad local, sin perjuicio de que determinadas prestaciones sí puedan gestionarse de forma indirecta (como permite la Orden de 15 de noviembre de 2007 relativa al Servicio de Ayuda a Domicilio –art. 15–).

### 6.3 La gestión de prestaciones del SPSS por entidades privadas

#### 6.3.1 Las tres fórmulas de colaboración de la iniciativa privada: prioridades

Con las salvedades antes indicadas, las prestaciones de servicios del SPSS (pues las prestaciones económicas –como se ha indicado– son de gestión directa), pueden ser provistas por la iniciativa privada. Curiosamente, la Ley dedica el artículo 44 a las «Formas de provisión de las prestaciones del SPSS», sin embargo, tales formas no están en ese artículo sino en los arts. 32.5 y 100.1. Así, el primero declara: las Administraciones Públicas podrán contratar, concertar o convenir prestaciones de los servicios sociales *especializados* entre sí, o con la iniciativa privada (art. 32.5). Y, según el artículo 100.1

dispone lo siguiente: «La Consejería competente en materia de servicios sociales podrá organizar la prestación de los servicios del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía a través de las siguientes fórmulas: gestión directa, régimen de concierto social previsto en esta ley y gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación del sector público», posibilidades a las cuales deben añadirse los convenios previstos en el artículo 110.

De las tres fórmulas, la Ley concede preferencia al concierto social, que tiene por objeto tanto la reserva y ocupación de plazas para su uso exclusivo por las personas usuarias, como para la gestión integral de las prestaciones, programas, servicios o centros –art. 103.1-. Así, la gestión indirecta prevista en la legislación general de contratación del sector público (en realidad, el contrato de servicios, pues la LCSP 9/2017 ha suprimido el contrato de gestión de servicios públicos, y el contrato de concesión de servicios no es viable en este ámbito, pues implica la transferencia al concesionario del riesgo operacional –art. 15.2-) sólo es aplicable «Cuando por la naturaleza o por el carácter del tipo de prestación de servicios sociales, de responsabilidad pública, que se pretende concertar con la iniciativa privada no sea de aplicación motivada el régimen de concierto social» -art. 108-. Y los convenios para la gestión de las prestaciones del Catálogo de Prestaciones del SPSS se prevén para «aquellos supuestos que, por razones de urgencia, la singularidad de la actividad o prestación de que se trate, o su carácter innovador y experimental, aconsejen la no aplicación motivada del régimen de concierto social» –art. 110.1-. Por tanto, salvo acuerdo motivado que justifique su no aplicación, la fórmula preferente será el concierto social.

Según se trate de concierto social, contrato de servicios o convenio colaboración, se definen prioridades diversas.

- Contratos de servicios. La Ley –art. 100.4– establece que para el establecimiento de los conciertos y los contratos, las Administraciones Públicas competentes «darán prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, a las entidades de la iniciativa social (definidas en el art. 3.7), de economía social, cooperativas y pequeñas y medianas empresas». Aunque la Ley se refiere a las tres fórmulas de colaboración, en realidad, esta norma se aplica a los contratos de servicios, pues los conciertos sociales y los convenios cuentan con reglas propias. El proyecto de Ley mencionaba exclusivamente a las entidades de iniciativa social, pero en la tramitación parlamentaria se incluyó también a las cooperativas (más allá de las calificadas sin ánimo de lucro), las entidades de economía social<sup>25</sup>, así como a las pequeñas y medianas empresas. Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la normativa comunitaria (Anexo I del Reglamento UE 651/2014 de la Comisión), se entiende por *pequeña empresa* la

---

<sup>25</sup> De acuerdo con la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, además de las cooperativas, se incluyen mutualidades, sociedades laborales, empresas de reinserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores.

- que tiene menos de 50 empleados y una facturación anual inferior a 10 millones de euros, cifras que se elevan para la noción de *mediana empresa* hasta 250 empleados y 50 millones de euros), el juego de esta preferencia es realmente limitado. Tal vez la contención de la Ley pueda explicarse por la doctrina constitucional (STC 84/2015, la cual anuló una ley de la C. de Madrid en materia de salud, que declaraba la preferencia incondicionada de las sociedades profesionales para la gestión de los centros de atención primaria, por invadir la competencia estatal en materia de contratos públicos).
- *Conciertos sociales*. Es en esta fórmula, que permite mayor margen de configuración, donde la Ley sitúa de forma clara la preferencia por la iniciativa social –art. 101.1–: «Las Administraciones Públicas de Andalucía con competencias en materia de servicios sociales, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social (el Decreto 41/2018 –art. 9– precisa estas condiciones) darán prioridad a las *entidades de iniciativa social* (definidas en el art. 3.7, que incluye, además de las fundaciones, asociaciones y organizaciones de voluntariado, a las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro) para la gestión de los servicios previstos en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía mediante el régimen de concierto social». Y añade la Ley –art. 101.2–: «Excepcionalmente, en ausencia de entidades de iniciativa social que cumplan las condiciones establecidas en esta ley, las administraciones públicas podrán concertar con entidades privadas con ánimo de lucro». Por su parte, el Decreto 41/2018 –art. 15.1– ha jerarquizado aún más el orden de preferencia: en defecto de las entidades de iniciativa social, tendrán preferencia, por el siguiente orden, las entidades de la economía social, las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas. Y en ausencia de las anteriores, las Administraciones Públicas podrán contratar con el resto de entidades privadas con ánimo de lucro.
  - *Convenios de colaboración*. Únicamente pueden celebrarse con entidades de iniciativa social con experiencia acreditada en la materia de que se trate (art. 110.1).

Con objeto de racionalizar estas fórmulas de colaboración, la Ley –art. 111– prevé que las Administraciones Públicas podrán establecer con entidades de iniciativa social *acuerdos de colaboración* que recojan los conciertos, convenios o cualesquiera otras formas de colaboración que se suscriban (no los contratos de servicios).

### 6.3.2 El requisito previo: la acreditación administrativa

Con carácter previo, la Ley –art. 84.1– establece que las entidades que pretendan concertar plazas o servicios con la administración de servicios sociales deberán contar con la correspondiente acreditación administrativa. Idea que reitera en el art. 100.6: para poder concertar con la Administración, será requisito indispensable contar, además de con la autorización (había que decir, en su caso), con la acreditación administrativa. Aunque el precepto habla de concertar, debe tenerse en cuenta que se ubica en el artículo 100 referido de modo general a la «Participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios del Sistema Público de Servicios Sociales».

En general, la Ley 9/2016 mantiene el régimen vigente hasta ahora para la acreditación, que sigue siendo esencialmente administrativa. Así, la Ley –art 84.2– establece que corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales, y tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad de los centros y servicios objeto de concierto (debió corregirse la referencia al concierto, que procede de una redacción anterior del Anteproyecto).

No obstante, la Ley –art. 79.1– prevé también el desarrollo por vía reglamentaria de un *sistema de certificación de la calidad de los servicios* del SPSS. La certificación de la calidad se resolverá mediante resolución de la persona titular del órgano con competencias en materia de autorizaciones y acreditaciones de servicios sociales, conforme a lo que reglamentariamente se establezca –art. 79.3–. En el Proyecto se contemplaba que previa a la resolución el órgano administrativo existiría una certificación emitida por cualquier entidad de certificación acreditada. Este inciso se eliminó en la tramitación parlamentaria, pero podría recuperarse en el desarrollo reglamentario.

## **6.4 Especial referencia al concierto social**

### *6.4.1 Origen y noción*

Como se ha señalado, el concierto social es la fórmula a la que la concede preferencia. Se trata de una fórmula tan novedosa que ni siquiera estaba contemplada inicialmente en el Borrador de Ley de 2015. Con esta figura la Ley 9/2016 sigue de cerca el ejemplo de otras Comunidades Autónomas (Islas Baleares, Asturias, Galicia y R. de Murcia), modelo que ha pasado, además, a la posterior Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, para la gestión de servicios sociales destinados a las personas con discapacidad prestados por la iniciativa privada.

El origen de esta fórmula del concierto social está en la vigente Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. Esta Directiva (consideración 114) admite expresamente que, en relación a los servicios a las personas (servicios sociales, educativos y de salud), los Estados miembros y los poderes públicos tienen libertad, no solo para prestarlos por sí mismos, sino también para «organizar» dichos servicios, de modo que no sea necesario formalizar contratos públicos (se entiende contratos sujetos a la Directiva), y se menciona expresamente a título de ejemplo la simple financiación de estos servicios. La única exigencia es que el sistema que se establezca garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación. Es decir, se reconoce a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para organizar la elección de los proveedores de los servicios del modo que consideren más oportuno, imponiendo solo la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato. En realidad, es lo que ya pasaba con los conciertos educativos, que nunca han estado sujetos a la Ley de Contratos.

La Ley 9/2016 establece Y en cumplimiento de esta remisión se ha aprobado el Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales, y que se aplica también a los conciertos sociales que las Entidades Locales suscriban –art. 2–.

#### 6.4.2 Naturaleza del concierto social

La Ley –art. 101.1– entiende por concierto social el instrumento por medio del cual se produce la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de entidades, cuya financiación, acceso y control sean públicos (se entienden los servicios sociales, no las entidades). Y la Ley –art. 101.3– añade que el concierto social se establece como una modalidad diferenciada del concierto regulado en la normativa de contratación del sector público, siendo necesario establecer condiciones especiales, dadas las especificidades de los servicios sociales debiendo cumplir los principios informadores de la normativa europea en materia de concertación. Aun cuando la Ley omite toda referencia al concierto social como un contrato, es evidente su naturaleza contractual (se ordenan obligaciones recíprocas –art. 104–, debe documentarse –art. 107–) y, además, se declara expresamente que se somete a Derecho Administrativo –art. 101.4–, en un precepto aparentemente tomado de la legislación sobre conciertos educativos. En cambio, la Ley 9/2016 omite la sujeción del concierto a la Ley de Contratos del Sector Público, pues de lo contrario podría suponer una invasión de las competencias estatales.

Sin embargo, la nueva Ley de Contratos del Sector Público –art. 11.6–, y posterior a la Ley 9/2016, únicamente declara excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, «siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación».

Tal vez por ello, el Decreto 41/2018 parece decantarse por la aplicación de la LCSP, pues declara que el concierto social se configura como un *contrato administrativo especial*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25.1.b) de la LCSP, e impone una importante aplicación de las reglas de contratación pública (pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, expediente de contratación, anuncio de licitación en el Perfil del Contratante, reglas de adjudicación...).

Además, debe señalarse la sujeción a las reglas de transparencia, que no entienden de naturaleza de los contratos. Así, el Decreto 41/2018 –art. 3.1– ordena difundir en el portal de transparencia los conciertos vigentes en cada momento.

### 6.4.3 Asignación del concierto social

La ventaja principal de la fórmula del concierto social es que la Administración no está ya sujeta a los sistemas de adjudicación de los contratos públicos y, que hasta la nueva Ley de Contratos de 2017, giraban en torno a una noción marcadamente economicista como es la de la «oferta más ventajosa económicamente», y que ha podido dar lugar al desplazamiento en la prestación de servicios sociales de entidades sociales por parte de grandes empresas multiservicios, que lo mismo ofertan en el campo de la limpieza, de la seguridad, que en los servicios sociales, con consecuencias bien conocidas de deterioro de la calidad del empleo y, en definitiva, del servicio.

En este sentido, además de la preferencia a la iniciativa social antes indicada –art. 101.1–, la Ley –art. 105.1– establece que las entidades solicitantes deberán cumplir determinados requisitos que serían de difícil exigencia en una licitación general:

- a) Haber prestado atención de manera continuada, durante el tiempo que se determine en función de la naturaleza del servicio, a personas, familias o grupos con necesidades similares a las de las personas destinatarias del servicio o centro cuya concertación solicita.
- b) Acreditar su presencia previa en la zona en la que se vaya a prestar el servicio (no se especifica cuánto tiempo, ni qué se entiende por zona). El Decreto 41/2018 –art. 8.1– aclara que «Ello no implicará acreditar la implantación funcional o prestación efectiva del servicio objeto de prestación en dicha área», con lo cual tampoco está claro qué se entiende por «presencia».

Además, la Ley –art. 102– dispone que «En el establecimiento de los conciertos sociales se atenderá a los principios de atención personalizada e integral, arraigo de la persona en el entorno de atención social, elección de la persona y continuidad en la atención y la calidad. Por ello, se podrán establecer como requisitos cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva: criterios sociales, de promoción de la igualdad de género, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditada, u otros que se determinen reglamentariamente». El Decreto 41/2018 –art. 8.4– declara que deberán acreditar tener en su plantilla un número de personas trabajadoras con discapacidad que constituya al menos el dos por ciento, siempre que se trate de entidades con un número igual o superior a cincuenta personas trabajadoras, o acreditar la adopción de medidas alternativas.

### 6.4.4 Régimen del concierto social

La Ley –art. 104.2– establece que «Las prestaciones gratuitas y no gratuitas no podrán tener carácter lucrativo, no pudiéndose cobrar a las personas usuarias por las prestaciones propias del Sistema de Servicios Sociales cantidad alguna al margen del precio público establecido». Además, la Ley añade: «El cobro a las personas usuarias de cualquier cantidad

por servicios complementarios, al margen de los precios públicos estipulados, deberá ser autorizado por el órgano competente».

No obstante, se echa en falta una «Garantía de igualdad», como la prevista en alguna Ley autonómica (Ley 16/2015, de 9 de noviembre R. Murcia): «Las entidades cuyas relaciones con la administración se rijan por esta norma, arbitrarán las medidas necesarias a los efectos de imposibilitar por parte de trabajadores, personal externo o visitantes, cualquier información o circunstancia que explicita o permita advertir la procedencia de las personas a las que se presta el servicio, no diferenciando entre usuarios del convenio o concierto y usuarios privados»<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Nos remitimos al Capítulo II de esta obra, dedicado específicamente al concierto social.

**BIBLIOGRAFÍA**

AGUADO i CUDULÀ, V. (Coord.): *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía*, Atelier, Barcelona, 2009.

– «El régimen jurídico de las prestaciones de servicios sociales», en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 47 y ss.

ALEMÁN BRACHO, C. - ALONSO SECO, J.M<sup>a</sup>.: «Los sistemas de servicios sociales en las leyes autonómicas de servicios sociales», *Revista General de Derecho Administrativo* 27 (2011).

ALONSO SECO, J. M.: «Las nuevas leyes autonómicas de servicios sociales: hacia un reconocimiento progresivo de los servicios sociales como derechos subjetivos», *Revista General de Derecho Administrativo* 45 (2017).

ALONSO SECO, J. M. y FERNÁNDEZ SANTIAGO, P.: «El sistema público de servicios sociales», en ALEMÁN BRACHO, C. (Coord.): *Fundamentos de Servicios Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

ALVÁREZ FERNÁNDEZ, M.: «La colaboración privada en la gestión de servicios sociales públicos. La incidencia de las nuevas Directivas de contratación y su transposición al ordenamiento jurídico español», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 172, 2015.

ARYMANY LAMOGLIA, E.: «Público y privado en la Ley Catalana de Servicios Sociales», *Cuadernos de Derecho Local*, 21, 2009, pp. 156-180.

BAYARRI i CATALAN, V. - FILLAT DELGADO, Y.: *Derechos y Servicios Sociales. Por un Sistema de Servicios Sociales universal, garantista y de calidad: un derecho básico para la igualdad y el desarrollo humano*, Cermi, 2011.

CAICEDO CAMACHO, N.: «La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social», *R.V.A.P.* núm. 105. Mayo-Agosto 2016, pp. 355-398.

DE LORENZO, R.: «Los servicios sociales en la Constitución española», *Revista General de Derecho Administrativo* 52 (2019).

EZQUERRA HUERVA, A. (Coord.): *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012.

FANTOVA AZCOAGA, F.: *Sistemas públicos de servicios: nuevos derechos, nuevas respuestas*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «La disciplina en materia de servicios sociales: mecanismos de control y régimen sancionador», en *El marco jurídico de los servicios sociales en España*, obra colectiva coordinada por A. Ezquerro Huerva, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 145-188.

– «La ordenación general de los servicios sociales en Andalucía: situación actual y prospectiva», en *El Derecho de los Servicios Sociales en Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2012, pp. 75-219.

GARRIDO JUNCAL, A.: «Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (diciembre 2017), pp. 84-100.

LOPEZ MENUJO, F.: «La situación de los servicios sociales en el actual escenario de la crisis económica», en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 29 y ss.

MANENT ALONSO, L.: «La influencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la configuración de la acción concertada en los servicios sociales», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 2017, nº 62, pp. 283 y ss.

MÍGUEZ MACHO, L.: «La transformación del régimen jurídico de los servicios sociales», *REDA* núm. 153, 2012, pp. 33-62.

MORENO REBATO, Mar: *Régimen jurídico de la asistencia social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2002.

NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «La inspección administrativa de servicios sociales y la protección de los derechos de los vulnerables», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 2017, nº 62, pp. 151 y ss.

PEMÁN GAVÍN, J.M.: «La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general», *Documentación Administrativa*, 271-272, 2005, págs. 39-80.

– «El marco jurídico de la asistencia social: competencias, modalidades y principios de la acción administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003, págs. 41 y ss.

TORNOS MAS, J.: «Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales», *Documentación Administrativa*, núm. 271, 2005, págs. 371-388.

– «Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público», *QDL*, 6. octubre de 2004, pp. 7-18.

VILÀ Y MANCEBO, A.: *Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales*, EAPN, Madrid, 2009.

VILLAR ROJAS, F.J.: «Iniciativa privada y formas de prestación de los servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales», en *El marco jurídico de los servicios sociales en España, Realidad actual y perspectivas de futuro*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 87 y ss.

– “Formas de gestión de los servicios sociales: en particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante concertos y convenios”, *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, 2005, págs. 389-412.

VV. AA.: *El derecho público de la acción social*, *Documentación Administrativa*, 271-272, 2005.