



## 1-2017

- **ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE MEJORA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN ESPAÑA (I).** Salud de Aguilar Gualda, Adriana García Corral y Pablo García Cerezo.

**ESTUDIOS SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ESPECIAL REFERENCIA A LA FINANCIACIÓN ILEGAL.** Federico González Barrera.

- **LA ACCIÓN SOCIAL.** Sonia Martínez Jiménez y Rocío Regina Domínguez Miranda.
- **ANÁLISIS DEL ACUERDO MARCO DESDE LA PERSPECTIVA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.** David Enríquez González.
- **TRAS LAS HUELLAS DEL RECURSO DE AMPARO: BALANCE CRÍTICO DIEZ AÑOS DESPUÉS DE SU REFORMA.** José Luis Martín Moreno.

**ΑΛΕΘΕΙΑ**  
**CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO**



ISSN 1887-0929

---

*Aletheia*

**CUADERNOS CRÍTICOS DEL DERECHO**  
**COMITÉ CIENTÍFICO**

SOSA WAGNER, FRANCISCO

SANTA-BÁRBARA RUPÉREZ, JESÚS

SAIZ DE MARCO, ISIDRO

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL

PINTOS SANTIAGO, JAIME

MOREU SERRANO, GERARDO

MORENO MOLINA, JOSÉ ANTONIO CAIADO

MARTÍN MORENO JOSÉ LUIS

MARTÍN CRISTÓBAL, JOSÉ

SECRETARIO:

RODRÍGUEZ SEGADO, LUIS MIGUEL

SECRETARIA ADJUNTA:

PARERA CARRETERO, SOLEDAD

GONZÁLEZ ALONSO, BENJAMÍN

GUILLÉN LÓPEZ, ENRIQUE

GALLARDO CASTILLO, M<sup>a</sup> JESÚS

GALÁN JUÁREZ, MERCEDES

FERNÁNDEZ PALMA CRISTINA

CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE

CHAVES GARCÍA, JOSÉ R.

CAMY ESCOBAR, JESÚS

CAIADO AMARAL, RAFAEL

BORBÓN Y CRUZ, MILAGROS

BELADÍEZ ROJO, MARGARITA

ALMANSA MORENO-BARREDA, JAVIER

[Ver sumarios y archivos a texto completo desde 2006](#)

SUMARIO:

PRESENTACIÓN (José Luis Martín Moreno)

**Págs**  
3-6

DOCTRINA

**Págs.**

7-60

Análisis constitucional y propuestas de mejora para la protección de derechos fundamentales en España (I).

**Salud de Aguilar Gualda, Adriana García Corral y Pablo García Cerezo.**

61-104

Estudios sobre la financiación de los partidos políticos. Especial referencia a la financiación ilegal.

**Federico González Barrera.**

105-130

La acción social.

**Sonia Martínez Jiménez y Rocío Regina Domínguez Miranda.**

131-154

Análisis del acuerdo marco desde la perspectiva del cumplimiento de los principios generales de la contratación pública.

**David Enríquez González.**

155-187

Tras las huellas del recurso de amparo: balance crítico diez años después de su reforma.

**José Luis Martín Moreno.**

**Nota:** La Revista no se identifica necesariamente con las opiniones de los autores, que asumen el contenido de sus trabajos y los eventuales errores u omisiones.

---

## La acción social

SONIA MARTÍNEZ JIMÉNEZ  
ROCÍO REGINA DOMÍNGUEZ MIRANDA

---

**RESUMEN:** Una vez más tenemos que reconocer que el mundo en general y España en particular está viviendo una de las más profundas crisis, estructurales, del sistema capitalista. Las manifestaciones de la misma no sólo son económicas, sino de valores, del Estado, etc.

El motor para superar la crisis ha de ser la solidaridad, pues ésta es la clave fundamental de la política de acción social. En este sentido, la acción social es la respuesta de solidaridad social e institucional ante las necesidades sociales. Es decir, hablar de acción social implica hablar de todo lo relacionado con nuestra vida, lo que nos ocupa y lo que nos preocupa: enseñanza, vivienda, sanidad, cultura, consumo, medio ambiente, deportes, seguridad social, tiempo libre, etc.

En este proyecto vamos a abordar precisamente este tema, el de la ACCIÓN SOCIAL. En el momento de su preparación, teníamos en mente dos claros objetivos, logrados con mayor o menor acierto: clarificar conceptos en relación a la misma, a pesar de la indefinición de muchos de ellos; y reunir en éste toda su normativa reguladora a nivel internacional, estatal y autonómica andaluza. Para ello, el presente documento se estructura en cinco bloques temáticos que abordan la perspectiva histórica de la acción social, la normativa vigente, los servicios sociales, prestaciones y la iniciativa privada en este ámbito.

Finalmente, expresar las opiniones vertidas en este trabajo son opiniones doctrinales que traemos a colación porque contribuyen al propósito que nos guía, aunque no sean opiniones propias.

**ABSTRACT:** The whole globe is now suffering the biggest economic crisis since World War II, which is shaking the structures of the capitalist system as a way to progress. Actually, our society won't be the same. If our society wanted to get over it, solidarity would be the key word to resolve it, as a main social action policy. In this way, social action is the answer of every government to resolve all the effects caused by this economic tsunami. Talking about social action is to talk about everything we worry about as a society: teaching, health system, culture, housing, environment, consumption, social security, free time etc. Therefore, in this essay, we are going to talk about this matter, social action. When we were writing it, we had two main objectives. Firstly, to simplify what the meaning of social action is, even when we know how tough this accomplishment is because as we have already said there are a lot of different subjects involved in this concept. Secondly, to pick up all the international, national, and even regional laws about this matter. Accordingly, to make things easier to understand, we have divided this essay into five points: an historic perspective of social action, current legislative systems, social services, different kinds of social grants and how to encourage private initiative.

To sum up, we want to stress that all opinions written in this essay are based on fact and never our opinions.

**PALABRAS CLAVE:** Acción social, técnicas elementales, Estado de policía y de fomento, Estado social de Derecho, Estado del bienestar, política social, normas de coordinación y convergencia, convenios bilaterales y multilaterales, delimitación de competencias, servicios sociales, prestaciones económicas, iniciativa privada, voluntariado.

**KEY WORDS:** Social action, basic techniques, traditional State Police, social state of law, Welfare State, social policy, coordination and convergence rules, bilateral and multilateral agreements, delimitation of competences, social services, economic benefits, private initiative, voluntary service.

**CDU:** 32. Política. 34. Derecho en general. 36. Bienestar y problemas sociales. Trabajo social. Ayuda social.

## **SUMARIO:**

1. Introducción: presentación del proyecto. Glosario.
2. Antecedentes históricos y caracterización de la acción social. Evolución de la normativa española.
  - 2.1. La Seguridad Social en España. Evolución histórica.
  - 2.2. Evolución de la normativa española.
3. Normativa vigente.
  - 3.1. La normativa internacional. Derecho comparado
  - 3.2. La normativa estatal. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia constitucional sobre delimitación de competencias.
  - 3.3. La normativa autonómica andaluza.
4. Los servicios sociales.
  - 4.1. Los servicios sociales de base.
  - 4.2. Los servicios sociales comunitarios.
  - 4.3. Los servicios sociales especializados.
5. Las prestaciones económicas.
6. La iniciativa privada en el ámbito de la acción social.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía específica y normativa de referencia.

# LA ACCIÓN SOCIAL



La imagen, incluida en el trabajo de las autoras, procede de <http://www.gourmandise.es>

## 1. INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Una vez más tenemos que reconocer que el mundo en general y España en particular está viviendo una de las más profundas crisis, estructurales, del sistema capitalista. Las manifestaciones de la misma no sólo son económicas, sino de valores, del Estado, etc.

El motor para superar la crisis ha de ser la solidaridad, pues ésta es la clave fundamental de la política de acción social. En este sentido, la acción social es la respuesta de solidaridad social e institucional ante las necesidades sociales. Es decir, hablar de acción social implica hablar de todo lo relacionado con nuestra vida, lo que nos ocupa y lo que nos preocupa: enseñanza, vivienda, sanidad, cultura, consumo, medio ambiente, deportes, seguridad social, tiempo libre, etc.

En este proyecto vamos a abordar precisamente este tema, el de la ACCIÓN SOCIAL. En el momento de su preparación, teníamos en mente dos claros objetivos, logrados con mayor o menor acierto: clarificar conceptos en relación a la misma, a pesar de la indefinición de muchos de ellos; y reunir en éste toda su normativa reguladora a nivel internacional, estatal y autonómica andaluza. Para ello, el presente documento se estructura en cinco bloques temáticos que abordan la perspectiva histórica de la acción social, la normativa vigente, los servicios sociales, prestaciones y la iniciativa privada en este ámbito.

Finalmente, expresar las opiniones vertidas en este trabajo son opiniones doctrinales que traemos a colación porque contribuyen al propósito que nos guía, aunque no sean opiniones propias.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CARACTERIZACIÓN DE LA ACCIÓN SOCIAL. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA

### 2.1. La Seguridad Social en España. Evolución histórica.

La Seguridad Social no puede ser entendida haciendo abstracción de la historicidad de los modelos en el marco de los diferentes tipos de Estado, puesto que el estado moderno de la Seguridad Social es el precipitado de una evolución histórica. Las manifestaciones



de protección de las necesidades individuales y sociales son tan antiguas como el hombre. Como dice DURAND, “La inclinación por el riesgo y por el deseo de seguridad representan dos tendencias fundamentales del espíritu humano. Una u otra de esas tendencias predomina, dependiendo de cada individuo, pero también de cada época”.

Por tanto, siempre han existido personas que en previsión de una necesidad futura han puesto los medios para reparar las consecuencias de esos futuros siniestros. Hay sujetos que tienen una mayor inclinación a la previsión que otros, y esto también ocurre a nivel social: hay sociedades más propensas a mirar al futuro, a prever y planificar, que otras, y esto también es reflejo del momento histórico.

Siempre han existido mecanismos de protección, aunque la intensidad de la cobertura ha variado según el tipo de Estado. Hay que distinguir tres etapas con distintas técnicas.

No obstante, hay que advertir que no necesariamente aparecen así en el tiempo, sino que con frecuencia algunas coinciden, y hay otras que por ser cuasiinstintivas acompañan al ser humano desde su origen (así, el ahorro). Los tres modelos de Estado que se diferencian son,

- Estado liberal (abstencionista).
- Estado Liberal en un momento ulterior en el que comienza a intervenir tímidamente (“Estado policía” y Estado de fomento).
- Estado Social de Derecho (Seguridad Social).

### **2.1.1. Los orígenes. Las técnicas elementales. La ayuda familiar, la ayuda mutua, el ahorro, el seguro privado, y la beneficencia.**

Como es sabido, el Estado liberal es un Estado abstencionista, y en consecuencia en el campo que nos ocupa deja a los particulares la protección de sus necesidades. Por ello, en este momento histórico los instrumentos protectores son “técnicas elementales” de protección, que siempre han existido y existirán, siendo alguna de ellas incluso algo instintivo para la supervivencia, no exclusivo del ser humano (el ahorro).

Son las llamadas técnicas indiferenciadas de protección de los riesgos sociales: ayuda familiar, ayuda mutua, ahorro, seguro privado, y beneficencia. En cualquier caso, como rasgo común de todas ellas, hay que subrayar su insuficiencia como técnicas de previsión y provisión.

### **2.1.2. El Estado policía y el Estado de fomento.**

El Estado liberal se ve obligado a revisar sus antiguas tesis anti-intervencionistas. Esta intervención se realiza de forma paulatina, de forma que se pueden distinguir dos momentos:

#### **El Estado policía. Las técnicas de responsabilidad.**

El Estado policía sólo interviene ante cuestiones de orden público, lo que en el plano laboral se reconducía a los accidentes de trabajo, a través de las técnicas de responsabilidad civil de Derecho común como forma de protección frente a riesgos sociales específicos, precisamente los de carácter estrictamente profesional, es decir, aquellos a los que se

hayan expuestos los trabajadores asalariados en el desenvolvimiento de su prestación de servicios. Se centra fundamentalmente en la responsabilidad objetiva del empleador. La técnica de responsabilidad será más efectiva por la individualización del principio de responsabilidad objetiva del empleador en cuanto titular de la empresa. En este último ámbito, el clásico criterio de la culpa vendrá gradualmente reemplazado, avanzando de esta manera una tendencia mucho más general que penetrará en el entero sistema de la responsabilidad de Derecho privado, contractual y sobre todo extracontractual, por otros criterios, como el relativo al riesgo de empresa o el de la capacidad de control o influencia de actos propios y de hechos o comportamientos ajenos. En esta línea, sobre la idea de la responsabilidad objetiva basada en el riesgo profesional se articularán las primeras Leyes de Accidentes de Trabajo, como la Ley española de Seguro de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900, que, innovando profundamente nuestro sistema jurídico, sentará las bases de los modernos seguros sociales como nuevas formas de protección, a través de la técnica de la previsión, frente a los riesgos sociales, impulsados a consecuencia del desarrollo del intervencionismo estatal en este campo.

Posteriormente se aprobará la Ley de Accidentes de Trabajo del 10 de enero de 1922, en la que quedarían excluidos de la responsabilidad del patrono únicamente los accidentes debidos a la fuerza mayor extraña al trabajo en el que se produzca el accidente.

### **2.1.3. El Estado de fomento. El seguro social.**

A diferencia del "Estado policía" de orden liberal e individualista, el "Estado de fomento" propio del orden social -Estado capitalista corregido y al mismo tiempo reforzado-, instrumentará jurídicamente una Política Social a través de la adaptación de las técnicas indiferenciadas de protección existentes: nace el Seguro Social, en cuanto realización o concreción particularizada del mecanismo tradicionalmente utilizado para la materialización de la técnica de Previsión, el Seguro. El Estado asume como función propia la cobertura de los riesgos sociales y fomenta su cobertura a través de los seguros sociales.

Hay pues, en el inicio de los nuevos mecanismos de protección un sustrato político social evidente que se justifica en la revisión de los postulados individualistas que inspiran el Estado liberal acogiendo los principios intervencionistas en lo social. Se recurre a la técnica del seguro pero se modaliza imponiendo su obligatoriedad. Se extiende a todos y se le da homogeneidad. Teniendo el seguro una naturaleza pública sus prestaciones serán un auténtico servicio público llevado a cabo por entes creados específicamente. De este modo se hace desaparecer el ánimo de lucro. Su financiación será mixta (con cargo a cuotas y a aportaciones del Estado). Otra nota característica es su especificidad en el sentido de que a cada riesgo corresponde un seguro especial.

Por tanto, sus principales características son:

- Son una función del Estado.
- El ámbito subjetivo se limita a los trabajadores: carácter profesional
- Son obligatorios.
- Su gestión es pública.
- Su financiación es mixta: pagan tanto los trabajadores -que son los asegurados- como los empresarios (cuota obrero-patronal); y junto a ellos hay una aportación del Estado.



No es una financiación equilibrada, sino que la escala es la siguiente: cuota empresarial cuota obrera aportación estatal.

– Fragmentación en el aseguramiento: no se cubren todos los riesgos con un solo seguro, sino que para cada riesgo se crea un seguro. De ahí que se denominen, en plural, “seguros sociales”.

A pesar del enorme avance y éxito del seguro social, tenía también inconvenientes.

En España, el primer seguro social aparece en 1919. Y es que la protección por accidente de trabajo –implantada como ya se ha dicho en 1900–no puede considerarse un seguro social, sino una manifestación de las técnicas de responsabilidad.

La puesta en marcha de los Seguros Sociales en España se hizo de la mano del Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908, y que estuvo operativo hasta 1978.

Sin embargo, la intensidad protectora de los seguros sociales era muy baja, lo que motivó la aparición de mecanismos complementarios, pensados para los trabajadores de rentas más elevadas. Así se crean las Mutualidades laborales, organizadas por sectores laborales y cuyas prestaciones tenían como finalidad completar la protección preexistente. Dada la multiplicidad de Mutualidades, este sistema de protección condujo a discriminaciones entre la población laboral, produjo desequilibrios financieros e hizo muy difícil una gestión racional y eficaz.

Todo ello determinó la aparición de un único sistema protector a partir de 1966: el Sistema de Seguridad Social.

### **El Estado Social de Derecho y la Seguridad Social.**

Con el Estado Social de Derecho se da un verdadero impulso a la protección social. Ya no es meramente una función del Estado, sino que además es un derecho subjetivo de los ciudadanos. No puede olvidarse que el Estado de Derecho se caracteriza por ser un modelo de Estado que articula derechos y deberes de los ciudadanos. Ante este planteamiento de los ciudadanos como titulares de derechos, el modelo protector de los seguros sociales queda insuficiente, al estar diseñado para prestar una protección estrictamente profesional (sobre la idea de previsión), y a lo sumo añadiendo una cobertura asistencial pero no como derecho de los ciudadanos, sino como una actuación pública condicionada a la disponibilidad presupuestaria (sobre la idea de asistencia social).

El Estado de Derecho acude a un nuevo mecanismo protector: la Seguridad Social, cuyos caracteres sintetizan la Previsión Social y Asistencia Social, pero como derechos subjetivos.

Así, puede decirse que la Seguridad Social presenta dos caracteres básicos:

- a) Universalidad de la cobertura: se protege a todas las personas, por ser ciudadanos (no solo a los trabajadores).
- b) Uniformidad de la protección: no sólo se protegen los riesgos profesionales, sino también los riesgos comunes.

Por tanto, sus principales características son:

- Es una función del Estado.
- El ámbito subjetivo: se amplía a toda la población.
- Es obligatoria.
- Su gestión es pública.
- Su financiación es mixta, al igual que los seguros sociales, y continúa siendo desequilibrada, aunque el peso de cada instancia es distinto: aportación estatal > cuota empresarial > cuota obrera (en España la cuota empresarial es la que tiene más peso).
- Consideración conjunta de las prestaciones (unidad en el aseguramiento), aunque se prevén unos entes privados que colaboran en la gestión (Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional -AT/EP-), que en cierto modo suponen una fractura de este principio.

En España puede considerarse que existe un sistema de Seguridad Social desde 1963, aunque en realidad no es un verdadero Sistema, ya que no había universalidad en la cobertura, limitándose a los trabajadores (en sentido amplio). Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social (en adelante, LBSS), supuso el cambio de modelo, que se puso en marcha con la Ley de Seguridad Social de 1966. La universalidad no se consiguió hasta 1990, con la aprobación de la Ley 26/1990, de prestaciones no contributivas.

#### Causas de aparición de la Seguridad Social.

Una de las causas de la aparición de la Seguridad Social es el auge la política económica keynesiana, que en el ámbito de la protección social se reflejó en el llamado Plan Beveridge.

En efecto, el modelo económico Keynesiano parte de la idea de que ante determinadas coyunturas económicas, es aconsejable económicamente incrementar el gasto, y una partida del gasto es el gasto público. Esto llevado al plano de la protección social da lugar a que el Estado intervenga decididamente incrementando el Gasto Público. Con este propósito, el gobierno inglés encargó en 1941 a Lord Beveridge la reforma de los seguros sociales, reforma que se materializó en dos informes:

- “Seguro Social y servicios conexos”
- “Pleno empleo en una sociedad libre”

El primero de estos informes es el conocido como Plan Beveridge, que instauró en Gran Bretaña un auténtico sistema de Seguridad Social que después se extrapolaría a otros lugares del mundo. A partir de entonces, los sistemas de protección social se clasificaron en dos modelos:

- Modelo bismarckiano: aquél que solo protege a los trabajadores. Era el predominante en el continente europeo (razón por la que también se denomina sistema continental) (típico de los seguros sociales)
- Modelo Beveridgeano: aquél que protege a toda la población. Era el seguido en los países anglosajones, y algunos países nórdicos. En efecto, el Plan Beveridge tenía un

planteamiento rupturista con el de los seguros sociales de Bismarck. Sus características son:

- Universalidad de la protección. -Unificación de los seguros sociales.
- Cobertura de todos los riesgos.
- Financiación tripartita, pero con un mayor peso de las aportaciones estatales.

Delimitación conceptual.

1. La acción social tiene unos precedentes históricos (la beneficencia y la asistencia social) de los que deriva. Las diferencias cualitativas entre la acción social y las actuaciones benéficas son las siguientes:

– Se pretende crear un sistema integrado de atenciones sociales, bajo responsabilidad pública, lo que tiene unas implicaciones tales como:

- La necesidad de la aprobación de una Ley, que con globalidad aborde en su conjunto el sistema de la acción social.
- La aplicación de la técnica de la planificación en el campo de los servicios sociales.
- La necesidad de perfilar un sistema de distribución de funciones entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en la materia.
- La elaboración de un nuevo sistema de relaciones entre el sector público y el sector privado.

2. La acción social se caracteriza asimismo, por la superación de criterios sectoriales, por cuanto sobre cualquier colectivo social definido por su edad, sexo o condición física, psíquica, sensorial o social debe incidir integralmente la acción de todos los sistemas públicos prestacionales. Ello implica la definición del objeto de la acción social, que se configura como aquel conjunto de servicios, prestaciones y actuaciones cuyo objeto es procurar el acceso de todos los ciudadanos a los diferentes sistemas públicos de protección social. Es decir, es un sistema público autónomo, destinado a afrontar decididamente las situaciones de marginación, con objeto de paliar o erradicar el déficit social que afecta a los ciudadanos incurso en dichas situaciones. Por ello, para concluir, cabe destacar que los servicios sociales deben renunciar a su carácter paternalista hacia determinados colectivos sociales.

3. También es objeto de la nueva concepción de los servicios sociales generar condiciones de convivencia social, esto es, fomentar la solidaridad social y evitar con ello la exclusión o marginación de ciertos colectivos.

4. Todo ello implica el traslado del centro de gravedad de la acción social del ámbito de las prestaciones económicas al de los servicios sociales. Las prestaciones económicas son acciones compensatorias para paliar las desigualdades existentes y para hacer realmente efectivo el objeto de los servicios sociales.

Todo ello motivó la aparición de una normativa que ha intentado regular con carácter global el sector de intervención pública comprendido bajo esta materia. Todas las Comunidades Autónomas han promulgado sus correspondientes leyes de servicios sociales o acción social, que se desarrollarán más adelante.

En los últimos años estamos asistiendo a un proceso de desintegración del concepto unitario de acción social y del anterior “mito de la codificación”, que tiene su apoyo en dos factores fundamentales:

1. La extensión por el Estado del ámbito de la Seguridad Social, que termina conformando el ámbito propio de la acción social. Históricamente los impulsos dados al sistema de Seguridad Social no solo han mermado la importancia de la asistencia social, sino que han contribuido a extenderla.

2. La sectorialización de la seguridad social, bien mediante la creación de relaciones con entidades privadas, bien mediante la regulación de nuevas modalidades de actuación o intervención. A este respecto cabe destacar la regulación separada del sistema de prestaciones económicas que casi la totalidad de las Comunidades Autónomas han formulado, y que se ha concretado en ocasiones en un Plan de Integración Social o en un Plan Regional de Solidaridad.

## **2.2. Evolución de la normativa española.**

La LBSS está precedida de una intensa actividad jurídico-política. El Gabinete Técnico de la Secretaria Nacional de Ordenación Social realiza en 1962 una Encuesta respecto a las posibles líneas de reforma de la seguridad social. De ella se extraen los caracteres de un supuesto nuevo sistema de aplicación que incluya a todos los trabajadores; que se establezca un tipo único de remuneración; que se unifiquen las prestaciones y se simplifique la gestión; que se instaure un sistema tripartito de financiación; que se revaloricen las prestaciones; que las prestaciones sean proporcionales a las bases de cotización, etc.

El auténtico de partida de la elaboración de la LBSS se encuentra en el Memorando del Ministerio de Trabajo. Éste constaba de dos partes: en la primera se exponían los defectos del sistema hasta entonces vigente y en la segunda se arriesgaban criterios para la reforma.

Partiendo de esos textos, el Ministerio de Trabajo elabora un Anteproyecto de LBSS que se presenta en el consejo de ministros de 9 de agosto de 1963. Se aprueba el Proyecto de LBSS en el Consejo de Ministros de Madrid de 11 de octubre de 1963 con algunas modificaciones y se envía a Cortes. La tramitación se prolongó debido principalmente a que al proyecto se habían opuesto 747 enmiendas, a la totalidad del proyecto y al articulado. El Ministro de Trabajo pronuncia el Discurso de defensa del proyecto ante el pleno de las Cortes, que lo aprueba el 27 de diciembre de 1963, siendo la ley sancionada y promulgada el 28 de diciembre de 1963.

La Declaración X del Fuero del Trabajo de 1938; el artículo 28 del Fuero de los españoles de 1945, y el punto IX de Ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 1958, dotados en su momento de significación jurídico-constitucional, ya contenían referencias a la previsión social de carácter programático, dirigidas al legislador. Sin embargo, a pesar de los diversos intentos previos, la LBSS es la primera que considera la vertiente jurídica y sistemática de los principios fundamentales.

El Proyecto de LBSS tenía como finalidad proceder a la reforma del conjunto de seguros sociales existentes, nacidos en circunstancias distintas, para superar así los defectos de un sistema de seguros meramente yuxtapuestos, e integrarlos en un sistema orgánico.

## La Ley de Seguridad Social de 1966 y sus normas de desarrollo.

Después de aprobada la LBSS, desde el 28 de diciembre de 1963 hasta el 21 de abril de 1966, las partes interesadas en la polémica, tratan de evitar la promulgación. Si para principios del año de 1966, se encontraba prevista la entrada en vigor de las normas de desarrollo de la LBSS, las dificultades impidieron que para la fecha estuvieran publicados, por lo cual el Decreto Ley 1/1966, prorroga el plazo que había señalado la LBSS.

Pues bien, el resultado de este proceso sería el Decreto 907/1966 de 21 de abril, por el que se aprueba el texto Articulado de la ley de Bases de la Seguridad social, que fue publicado el 22 de abril de 1966 y entró en vigor el 23 de abril de 1963. La LSS comienza a tener efectos desde el 1 de enero de 1967.

El lapso entre el 23 de abril y el 1 de enero de 1967 es un periodo de *vacatio legis*. La LSS nace como el texto articulado de la LBSS. Y en el periodo 23 de abril y 31 de diciembre de 1966, se sucede la promulgación de normas de desarrollo de la LSS.

La LSS debió ser desarrollada por múltiples normas para su efectividad real.

Ante la generalidad de las normas de la LSS establece en materia de afiliación y cotización se hace necesaria una labor de desarrollo reglamentario durante los meses restantes de 1966 (Orden de 28 de diciembre de 1966, fija el Campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en periodo voluntario, Decreto 2419/1966, de 10 de septiembre. Fija los salarios mínimos y las bases de cotización para la Seguridad Social, el Decreto 2946/1966, de 24 de noviembre.

En materia de cotización, se suceden normas de fechas posteriores al 1 de enero de 1967. (Orden de 20 de enero de 1967, Cotización de empresas que transitoriamente no están encuadradas en el Mutualismo Laboral; Orden 20 de enero de 1966, AT y EP, Ingreso conjunto de las cuotas del Régimen de AT y EP, con las demás del Régimen General de la Seguridad Social; Decreto 2343/1967, de 21 de septiembre. AT y EP, tarifas de primas para cotización, etc.)

En materia de prestaciones, se ha de destacar, como primera norma de desarrollo, el Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre, Reglamento General de prestaciones económicas.

Entre las normas que conciernen con carácter específico a la prestación de jubilación, habría que distinguir: la Orden de 18 de enero de 1967, Seguro de invalidez y vejez. La Orden de 13 de junio de 1967, que modifica al orden de 18 de enero de 1967 de prestación de vejez; el Decreto 1564/1967, de 6 de julio, Regula las situaciones derivadas del extinguido seguro de vejez e invalidez

En lo que se refiere a la protección a la familia, además de las disposiciones de desarrollo de la LSS contenidas en el Reglamento General de prestaciones económicas, el legislador procedió a dictar otras normas de desarrollo. Entre otras se encuentran: el Decreto 2945, de 24 de noviembre de 1966.

Por la Orden de 21 de abril de 1967 se aprueban las disposiciones de desarrollo y aplicación de la asistencia social.

Modificaciones posteriores del sistema de seguridad social instaurado por la LSS de 1966.

Desde 1966, la Ley de Seguridad Social fue objeto en los años setenta de modificaciones de diverso calado.

Con la Ley 24/1972, de 21 de junio, se trató de, sin alterar la estructura del sistema, satisfacer las exigencias de justicia distributiva, a través de criterios más realistas en materia de cotizaciones, que habrían de permitir un perfeccionamiento de la acción protectora. En concreto, se trataron de adaptar las cotizaciones a los salarios reales, suprimiendo el sistema de bases tarifadas. Como consecuencia de la ley 24/1972 y sus normas de desarrollo, así como de otras, se hizo necesario un Texto refundido de 1974, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

En el contexto de los Pactos de la Moncloa de 1977, el Real decreto ley 36/1978, de 16 de noviembre, rediseñó el esquema de la gestión de las prestaciones. Se crearon nuevas entidades gestoras (INSS, INSERSO, INSALUD), así como organismos autónomos especializados como el AISNA, para la Administración Institucional de la Sanidad Nacional y el INAS (Instituto Nacional de Asistencia Social).

### 3. NORMATIVA VIGENTE.

#### 3.1. La normativa internacional. Referencia al Derecho comparado.

El estudio de las normas que regulan la Seguridad Social a nivel internacional pueden encuadrarse en dos categorías, en función de sus objetivos:

– **Normas de coordinación:** tienen como objetivo facilitar la protección de los emigrantes, es decir, coordinar los sistemas nacionales de SS para que el hecho de tener la vida laboral fragmentada en diversos países no entorpezca la cobertura del trabajador. Para eso fijan reglas como el reconocimiento de períodos cotizados en otros países, exportación de prestaciones para emigrantes retornados, etc.

– **Normas de convergencia:** la doctrina (MALDONADO MOLINA) las ha definido como “más ambiciosas” al exigir un mayor nivel de compromiso político, y suelen tener como objetivo acercar los modelos protectores nacionales mediante la fijación de normas mínimas, y no afectan solo a los emigrantes, sino a toda la población que ve cómo se reforman las normas nacionales para ajustarse a los compromisos internacionales (en definitiva, para luchar contra el dumping social).

Esta clasificación es aplicable a todos los ámbitos internacionales. Vamos a referirnos a las normas internacionales en la materia indicando a qué categoría corresponden, aunque nos centraremos en las normas dictadas por Unión Europea (UE).

#### Convenios bilaterales y multilaterales.

Son numerosos los convenios bilaterales suscritos por España en materia de seguridad social, teniendo como objeto facilitar la protección de los emigrantes, y son los siguientes:

– **DENTRO DE EUROPA:** con Andorra (de 9 de noviembre de 2001, en vigor desde el 1 de enero de 2003); con Rusia (de 11 de abril de 1994, en vigor desde el 22 de febrero de 1996); y con Ucrania (de 7 de octubre de 1996, en vigor desde el 27 de marzo de 1998).



– ASIA: Corea (en vigor desde el 1 de abril de 2013); Filipinas (en vigor desde el 1 de agosto de 2012); Japón (de 12 de noviembre de 2008)

– ÁFRICA: Marruecos (de 8 de noviembre de 1979, en vigor desde el 1 de octubre de 1982); Túnez (de 26 de febrero de 2001, en vigor desde el 1 de enero de 2002); Cabo Verde (1 de diciembre de 2013).

– OCEANÍA: Australia (de 31 de enero de 2002, en vigor desde 1 de enero de 2003)

– AMÉRICA: Argentina (de 28 de enero de 1997, en vigor desde 1 de diciembre de 2004); Brasil (de 16 de mayo de 1991, en vigor desde 1 de diciembre de 1995); Canadá (de 10 de noviembre de 1986, en vigor desde 1 de enero de 1988); Colombia (de 1 de abril de 2009); Chile (de 28 de enero de 1997, en vigor desde el 13 de marzo de 1998); Ecuador (de 4 de diciembre de 2009, en vigor desde el 1 de enero de 2011); EE UU (de 30 de septiembre de 1986, en vigor desde 1 de abril de 1988); México (de 25 de abril de 1994, en vigor desde el 1 de enero de 1995); Paraguay (de 24 de junio de 1998, en vigor desde el 1 de marzo de 2006); Perú (de 16 de junio de 2003, en vigor desde el 1 de febrero de 2005); República Dominicana (de 1 de julio de 2004, en vigor desde el 1 de julio de 2006); Uruguay (de 1 de diciembre de 1997, en vigor desde 1 de abril de 2000); Venezuela (de 12 de mayo de 1988, en vigor desde 1 de julio de 1990).

Respecto de los Convenios Multilaterales, el más destacable es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (el Acuerdo de aplicación del mismo en España está publicado en BOE de 8 de enero de 2011). Ha sido firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela, aunque por ahora solo es aplicable en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Portugal y Uruguay.

### **Normas de la OIT**

El Convenio 97 OIT: recoge los derechos de los emigrantes en la materia, por tanto responde a la filosofía de la coordinación.

El Convenio 102, sobre norma mínima de seguridad social. Contiene un listado de riesgos a proteger y prestaciones a otorgar por los Estados firmantes, listado que suele considerarse como standard mínimo de cobertura. De hecho, para que un país considere que tiene Seguridad Social, ha de recoger como mínimo 9 de las materias en él nombradas.

### **Normas de la Unión Europea.**

Las competencias de la Unión Europea en materia de protección social han sido, desde el origen de la Comunidad, de las más limitadas. Únicamente se ha contemplado como una faceta coadyuvante a la libre circulación de trabajadores. El objetivo perseguido era que los trabajadores pudieran transferir los derechos adquiridos en un Estado a otro. En este ámbito, la protección social constituía una cuestión puramente nacional. Lo cierto es que no se trata simplemente de que faltara una voluntad política comunitaria de armonización (que también), sino que existen grandes diferencias entre los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, que se encuadran en modelos protectores cuyos principios son opuestos (modelos beveridgeanos y bismarckianos), modelos que aunque han ido confluyendo en modelos mixtos, es claro que poseen en el plano técnico reglas tan dispares que una armonización encuentra grandes obstáculos. Ante esa realidad, la Comunidad se limita a la convergencia, que es necesaria tanto para atender los aspectos

protectores de la libre circulación como para hacer frente al riesgo de “dumping social”\*, aunque prevalece la primera finalidad, y de hecho las normas no se preocupan tanto de evitar la competencia desleal como de que se articulen procedimientos para coordinar la fragmentada vida laboral de los emigrantes. A esta época corresponden los Reglamentos comunitarios sobre la Seguridad Social de los emigrantes, pudiendo rubricarse como un período de mera coordinación o convergencia técnica.

El panorama cambió con la Carta Social de 1989, al declarar que “con arreglo a las modalidades propias de cada país, todo trabajador de la Comunidad tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto y sea cual fuere la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente; las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal”. Por tanto, admite que es una materia de competencia nacional, pero se permite fijar el derecho a una protección social adecuada con prestaciones suficientes, contemplando incluso el tema de la exclusión social. Por tanto, se abre una brecha en la posibilidad de que la Comunidad intervenga en este campo, al asignarle la función de establecer un alto nivel de protección social (art. 2 TUE), y fomentar la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito social, en particular, en materia de protección (art. 136). Esto es, sin duda, un avance respecto a la mera coordinación. Sin embargo, el desarrollo que la Comunidad ha hecho de este principio no ha sido el deseado por sus redactores, ya que no busca “establecer un alto nivel de protección social”, sino salvar un nivel mínimo de protección, una “Seguridad Social de mínimos”, lógica en la que promueve una reducción de las cuantías, compensado con un mayor papel de la protección complementaria y la cobertura de la exclusión social (MALDONADO MOLINA).

Estudiando ya la normativa, el Reglamento más importantes es relativo a las prestaciones de los trabajadores emigrantes. Es el Reglamento CE 883/2004, sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social, que está en vigor desde 1 de mayo de 2010. Veamos sus principios rectores:

a) *Principio de igualdad de trato*: Se trata de que un principio fundamental para que la libre circulación pueda efectuarse en verdaderas condiciones de libertad: sólo se es libre si no se contemplan penalizaciones por ostentar otra nacionalidad. En consecuencia, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad, incluyendo tanto las discriminaciones directas como las indirectas o encubiertas. Un Estado no puede reservar prerrogativas para sus nacionales si los demás residentes se encuentran en igualdad de condiciones, esto es, acreditan el ejercicio de una actividad profesional. El artículo 4 Reglamento 883/2004 define la igualdad de trato, señalando que las personas a las cuales se aplique el Reglamento podrán acogerse a los beneficios y obligaciones de la legislación de cualquier Estado, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

b) *Totalización de periodos cotizados*: Conforme a este principio, los períodos de seguro, de empleo o de residencia cubiertos bajo la legislación de un Estado miembro se tendrán en cuenta en todos los demás Estados miembros.

c) *No acumulación de prestaciones*: no se puede obtener más de una prestación por período de seguro. Por tanto, no se puede computar un mismo período para varias prestaciones de la misma naturaleza (art. 10 Reglamento 883/2004), que de este modo devienen incompatibles.

d) *Prorrato de las prestaciones*: una vez nacida la prestación (totalizados los períodos de seguro), se prorratea en función del tiempo de empleo o residencia acreditado en cada país (no en función de la cuantía cotizada), prorrata temporis.

e) *Exportabilidad de las prestaciones*: portabilidad de las prestaciones. Se trata de facilitar la libre circulación no sólo cuando se produce el desplazamiento para trabajar, sino también una vez que finaliza el trabajo, posibilitando el retorno del trabajador a su país de origen (o a cualquier otro), percibiendo la prestación en el lugar elegido. Ahora bien, no todas las prestaciones son exportables, sino que hay unas excepciones:

– *Prestaciones especiales de carácter no contributivo* (art. 70 R. 883/2004). Sólo se conceden y se perciben en el territorio del Estado miembro, siempre que se recojan en el Anexo II del Reglamento. Se trata, así pues, de prevenir el “turismo social”.

– Prestaciones que los países excluyan expresamente.

– Desempleo. Si bien se admite su exportabilidad, ésta se limita en el tiempo a un período de tres meses, como máximo, contado a partir de la fecha en que haya dejado de estar a disposición de los servicios de empleo del Estado de procedencia. Cuando se trate de un trabajador de temporada, esa duración quedará, además, limitada al tiempo que quede hasta el final de la temporada para la que fue contratado (art. 64 Reglamento 883/2004).

### **3.2. La normativa estatal. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia constitucional sobre delimitación de competencias.**

Hemos de partir de nuestra *Norma Normarum*, la Constitución de 1978 (CE, en adelante). Son numerosos los preceptos que de una u otra forma tienen conexión con la Seguridad Social, pudiendo agruparse en tres categorías:

a) Art. 41 CE. Es el artículo central en la materia.

b) Preceptos que si bien recogen el término Seguridad Social su contenido se refiere a otra materia.

- Art. 25.2 CE: Alude a la Seguridad Social, pero en realidad se dedica al cumplimiento de las penas privativas de libertad, indicando como algo accesorio que “...los presos deberán tener garantizado un trabajo remunerado y los beneficios correspondientes a la Seguridad Social”.

- Art. 129.1 CE: se refiere a la participación de los interesados en la gestión de la Seguridad Social, dentro de un modelo de administración participada.

- Art. 149.1.17 CE: a propósito de la distribución de competencias entre Estado y CC.AA., atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

c) Preceptos que no contienen la expresión Seguridad Social, pero cuyo contenido si se refiere a ella.

- Art. 39 CE referido a la protección social de la familia.

- Art. 42: derechos sociales de los españoles en el extranjero.

- Art. 43 CE referido a la protección de la salud.
- Art. 49 CE relativo a la protección social de los minusválidos.
- Art. 50 CE referido a la protección de la tercera edad.

La doctrina ha criticado sistemáticamente la ubicación de tales artículos, pues, salvo el artículo 25.2, relativo a los condenados a prisión, se trata de “una serie de artículos abstrusos” que se hallan incardinados dentro de los “Principios rectores de la política social y económica” (Cap. III del Tít. I), lo que limita bastante su eficacia, conforme al artículo 53.3 CE. Por tanto, no pasan de ser preceptos programáticos, cuyo cumplimiento sólo puede ser exigido, en principio, por el cauce estrecho del control de constitucionalidad, y no por la vía de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. Hay que matizar, no obstante, que el carácter programático no implica negarle toda eficacia jurídica vinculante a la norma que tenga esta cualidad, sino que el artículo 41 (interpretado correctamente en el marco de la unidad de la Constitución, y por consiguiente, en conexión con la cláusula remisoria que acoge el artículo 10.2 CE) reconoce el derecho a la Seguridad Social cuyo medio de satisfacción es el mantenimiento del sistema público. De este modo se puede decir que los arts. 41 y 50 CE no tienen sólo valor informador, sino directamente normativo, prevaleciendo sobre la Ley. Pese a ello, la conjunción de la débil ubicación del artículo 41, por un lado, y la ambigua redacción del precepto, da como resultado que las previsiones constitucionales sobre la Seguridad Social se satisfacen según lo que decida el legislador ordinario en cada momento, sin que ofrezcan garantías suficientes a los ciudadanos.

Y éste no es el único frente abierto en relación a la seguridad social, pues la definición de nuestro modelo constitucional sobre la misma es aún una ferviente interrogante. Tras diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, no se converge siquiera en la afirmación de la existencia o no del pretendido modelo constitucional, lo cual ya de por sí es indicativo de que si hubiera un modelo constitucional, éste sería demasiado difuso como ser considerado como modelo acabado e indubitado de Seguridad Social. En todo caso, nuestra Constitución delinea unas directrices generales: es claro que el artículo 41 mantiene un sistema de protección social pública, por lo que toda reforma deberá respetar esa «garantía institucional», y de lo contrario se estará atentando contra la Constitución. Concretamente, hay determinados parámetros que la doctrina entiende que actúan como garantías institucionales de la Seguridad Social, desprendidos del art. 41 CE:

- La Seguridad Social debe tender hacia la universalización.
- La función estatal (los poderes públicos deben mantener un régimen público de Seguridad Social, no cabe la privatización).
- Las prestaciones deben ser suficientes (Principio de suficiencia de las prestaciones).

Además, nuestro modelo constitucional, que ni siquiera consagra de manera rigurosa la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, no diferencia, ni mucho menos, entre los dos títulos competenciales que ahora nos interesan: la asistencia social y la seguridad social. Es momento de abordar este problema.

El artículo 149.1. 17.<sup>a</sup> reserva al Estado como competencia exclusiva “la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social”. La posible colisión práctica entre los dos títulos competenciales anteriormente referidos se habrá de resolver desde la vertiente de la delimitación de títulos, según el profesor BERMEJO VERA; lo que implicará

asignar a cada título en competencia un espacio distinto. En esta línea cabe entender las consecuencias que se derivan de la STC 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se desestiman los conflictos positivos de competencia planteados por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y el 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas de carácter complementario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas. En dicha sentencia, se recuerda que:

Por lo tanto, reconoce implícitamente el TC la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales, y al admitir la posible modulación autonómica de algunas prestaciones residenciadas en el ámbito de la seguridad social. A su vez, abre una puerta al Estado para que éste pueda fijar las condiciones básicas de los sistemas complementarios que están interconectados con el de seguridad social.

Sin embargo, la problemática del reparto de competencias no es tan simple como para ser resuelta en una única sentencia (aunque hemos de decir que ésta ha sido destacada por la doctrina como la más importante). Las sentencias del TC de 13/1992, de 6 de febrero; o la 146/1986, de 25 de noviembre, son títulos a destacar en este sentido. De todas éstas, junto con otras tantas, y el desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias en asistencia social, ha propiciado la creación de la llamada “acción social”, sistema autónomo conceptualmente y cuya evolución lo ha ido alejando y diferenciando de los sistemas tradicionales de protección social y de la seguridad social; y que se ha ido vinculando progresivamente con, como lo llama la STC de 2002, la asistencia interna (o “asistencia social interna” cuando se refiere a la competencia estatal, y se incluye en el marco de la seguridad social), que como sabemos, se financia vía presupuestos (y no cotizaciones). Parece, no obstante, que en la ambición de las Comunidades Autónomas de asumir competencias, el Estado ha quedado algo desconectado de esta realidad pues casi toda la normativa en este ámbito se regula autonómicamente.

### **3.3. La normativa autonómica andaluza.**

En el sistema autonómico andaluz, y tras la aprobación del Estatuto de Autonomía del año 2007, los servicios sociales se clasifican en dos grandes modalidades: los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados.

Los servicios sociales comunitarios constituyen el primer nivel de actuación, e incluyen servicios como el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) y la teleasistencia; el Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento (SIVO), y otros con menor desarrollo, como son el servicio de convivencia y reinserción social y el servicio de cooperación social.

Los servicios sociales especializados son los destinados a sectores determinados de la población; y que incluye principalmente la actuación en ayudas a la familia, la infancia y la juventud (adquisición de libros de texto, ayudas de comedor, plazas en centros de atención socio-educativa, etc.); ayudas extraordinarias para pensionistas (prestaciones periódicas para aquellas personas, que, por su situación socioeconómica, no puedan atender a sus necesidades básicas de subsistencia; o prestaciones económicas de carácter no periódico a quienes se hallen en situación de extrema necesidad probada). Todo ello se ha regulado por la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, de 4 de abril de 1988, objeto de desarrollo parcial mediante vía reglamentaria.



## 4. LOS SERVICIOS SOCIALES

Los objetivos concretos de actuación de los Servicios Sociales van en función de las necesidades, siendo estas, entre otras:

- Protección y apoyo a la familia.
- Atención y promoción del bienestar de la infancia.
- Asistencia y apoyo a la tercera edad.
- Rehabilitación e integración de las personas con discapacidades.
- Prevención de la marginación y reinserción social de los marginados.
- Prevención de las toxicomanía y rehabilitación y reinserción de los afectados.
- Evitación de situaciones de discriminación por razón de género y promoción de la mujer.

Para la consecución de estos objetivos, los servicios sociales planifican sus actuaciones mediante diferentes vías. Concretamente, el sistema público de Servicios Sociales, estructura sus estrategias de intervención en dos niveles diferenciados: Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Sociales Especializados, operativizándolas a través de una serie de programas y prestaciones.

Se entiende por servicios sociales aquellos recursos susceptibles de uso colectivo que persiguen la consecución de los objetivos y principios propios de la acción social. Los servicios sociales son organizaciones prestacionales de titularidad pública o privada destinadas al cumplimiento de los fines de la acción social. La promulgación de las respectivas leyes de servicios sociales permite articular un sistema público en esta materia, cuyo eje principal gira precisamente en tono a dichos servicios, constituyendo las prestaciones económicas un subsistema complementario de apoyo a aquel.

### 4.1 Los Servicios Sociales de Base.

Estos configuran la estructura básica de la acción social, correspondiendo su gestión por regla general, a los Ayuntamientos. Sus funciones son las siguientes:

1. La atención a la problemática de carácter social, individual o colectiva, proporcionando a tal efecto la prestación de trabajo social por medio de profesionales especializados en estos servicios.
2. Colaborar en la gestión de los servicios y actividades sociales existentes en la zona, procurando su coordinación, así como la mayor racionalidad y rentabilidad social de los mismos.
3. Asesorar a los Ayuntamientos en aquellos programas de interés para la zona, proporcionando la creación de nuevos servicios y actividades o la reforma de los existentes.
4. Fomentar la animación comunitaria mediante mecanismos que hagan posible la dinamización participativa en la búsqueda de soluciones y en la gestión de servicios o actividades.



Los servicios sociales de base parecen configurarse como órganos propios de las entidades locales. Sin embargo, las Comunidades Autónomas se reservan amplias facultades en lo relativo a su creación y a la determinación de su funcionamiento, por lo que las funciones de las entidades locales suelen quedar reducidas a meras tareas de gestión.

#### **4.2. Los Servicios Sociales Comunitarios.**

Son aquellos que tiene un ámbito de aplicación global y, en consecuencia, van dirigidos al conjunto de la población. Es esta característica, el ámbito de sus destinatarios, y no la clase de prestaciones en que pueden concretarse lo que les dota de carácter comunitario. Los servicios que normalmente se prestan bajo esta denominación suelen estar relacionados con aspectos de carácter preventivo, de cooperación y de inserción social. También suelen encuadrarse en este ámbito los servicios consistentes en atenciones domiciliarias, aunque por el carácter específico de sus destinatarios y por la incidencia de la iniciativa privada en la constitución y prestación de servicios similares se adentran en la frontera que separa a esta modalidad de servicios sociales de los servicios sociales especializados. Su establecimiento y gestión se confiere generalmente a los municipios.

Los Servicios Sociales Comunitarios representan la estructura básica de atención a las necesidades sociales, constituyendo un instrumento indispensable para el eficaz funcionamiento de este Sistema, así como de otros dispositivos de protección social y, en definitiva, para la satisfacción de los derechos de contenido social reconocidos en la Constitución (a los que hemos hecho alusión).

Las funciones que se fijan en los Servicios Sociales Comunitarios son, entre otras, las siguientes:

A. Estudio pormenorizado de los recursos y necesidades de la zona, a fin de conocer la realidad social de las zonas de actuación.

B. Mantener una relación de recíproca colaboración en los Servicios públicos existentes en la zona en todas aquellas actividades que se programen para la consecución del bienestar social.

C. Asesorar a los Ayuntamientos en aquellos proyectos y/o programas de tipo social de interés para el municipio, proponiendo, tras los estudios oportunos, la creación de nuevos servicios y /o actividades, o la reforma de los existentes.

D. Servir como elemento de planificación de los Servicios Sociales especializados adaptando los programas y recursos a las necesidades de la zona.

Algunas de las características de los Servicios Sociales Comunitarios son, entre otras:

– Constituir la estructura básica del sistema público de Servicios Sociales. Su oferta no puede estar limitada a unos colectivos o a una determinada problemática, sino que ha de estar abierta a todos los ciudadanos.

– Su actuación se dirige a un área geográfica concreta, tienen pues, carácter territorial.

– Son de carácter descentralizado puesto que tienen como cometido dar respuesta a las necesidades en el entorno convivencial en que se producen, acercando los recursos al

ciudadano. Así, presentan una marcada vocación municipalista, siendo este ámbito de la Administración Pública el ideal para la organización y gestión de dichos servicios.

El concepto de Servicios Sociales Comunitarios, que en el art. 1 del Decreto 49/1986, de 5 de marzo, por el que se crea los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía (y por tanto con anterioridad a la ley 2/1988) se define como “el núcleo fundamental de prestación de Servicios Sociales que dirigidos a todos los ciudadanos y organizados bajo la responsabilidad pública, tienen por objeto el logro de una política integradora mediante la utilización de todos los recursos sociales, con la finalidad de crear mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos, grupos y comunidades, a través de la atención integradora y polivalente a la población residente en la zona que constituye el ámbito de actuación de los Servicios Sociales Comunitarios”.

Los Servicios Sociales Comunitarios constituyen, pues, la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, su primer nivel de actuación para el logro de unas mejores condiciones de vida de la población y para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, según la definición contemplada en el art. 7 de la Ley 2/1988 y en el art. 1 del Decreto 11/1992, de 28 de enero.

Por otro lado las prestaciones económicas complementarias prestadas son:

- Ayudas de emergencia social, destinadas a paliar contingencias extraordinarias.
- Ayudas económicas familiares, son prestaciones temporales de carácter preventivo destinadas a la atención de las necesidades básicas de menores a cargo de familias, cuando estas carecen de los recursos económicos suficientes.
- Otras que la dinámica social exija.

Por lo que se refiere al Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), ha sido, la prestación básica de Servicios Sociales más desarrollada y con mejor consideración por parte de los profesionales y personas usuarias. Como prestación básica del ámbito comunitario cumple una funcionalidad esencial para la normalización y mantenimiento de las condiciones de vida en el propio entorno. De ahí la demanda creciente de este Servicio que, irá aumentando en las próximas décadas, estimándose que para el 2020 serán un millón y medio el número de personas dependientes en España.

El SAD viene ofreciendo en Andalucía un índice de cobertura (3,48%) aunque claramente insuficiente todavía, como evidencia la demanda desatendida.

El perfil habitual del usuario/a de este Servicio lo constituyen, mayoritariamente, personas mayores que viven solas, con predominio de las mujeres sobre los hombres, con una edad media de 80 años y con graves problemas para desenvolverse con autonomía.

### **4.3. Los Servicios Sociales Especializados.**

Estos son aquellos que van dirigidos a un sector específico de la comunidad. Pueden ser gestionados por las Administraciones Públicas con competencias en la materia y por entidades privadas. Los sectores específicos referidos son aquellos que encuentran limitaciones para lograr el acceso a los diferentes sistemas públicos de protección social por motivos de edad, sexo, disminución u otras circunstancias de carácter social, cultural o económico.

La novedad en relación a la situación anterior radica en la inclusión como servicios normalizados de estos servicios sociales dentro del sistema de la acción social, al margen de los sistemas públicos de protección social en los que antes se incluían.

Las leyes autonómicas en la materia incrementan el ámbito de intervención de la Administración en esta materia, habilitando a sus respectivos órganos de gobierno a establecer la normativa que regule los mínimos de calidad y participación a la que habrá que ajustarse cada sector de servicios sociales especializados, previendo los mecanismos de evaluación y control que permita la garantía de cumplimiento de tales niveles y estableciendo en muchos casos un Registro de Entidades en el que será obligatoria la inscripción de todos los centros y servicios dependientes de aquellas que se encuentren ubicadas o desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma, convirtiendo, de ese modo en un deber lo que hasta entonces se había sido configurado como una mera carga jurídica precisa para la obtención de subvenciones en este ámbito. Este nuevo régimen jurídico requiere, para que se realmente eficaz, el apoyo del correspondiente sistema sancionador.

Los Servicios Sociales Especializados ofrecen apoyo y ayudas a los siguientes colectivos sociales: Infancia, adolescencia y juventud; Personas mayores con dependencia o riesgo social; Personas con discapacidad; Personas con problemática social derivada de enfermedad mental; Personas afectados por el virus de la SIDA (VIH); Cuidadores/es familiares u otros cuidadores/as no profesionales, etc.

Estos Servicios constituyen hoy el segundo nivel de la estructura organizativa del Sistema Público de Servicios Sociales. Son considerados como un nivel de intervención de segundo orden precisamente en virtud de la complejidad y el grado de especialización técnica que requieren. No obstante, hay una acusada tendencia a identificar los Servicios Sociales Especializados en función de la atención por sectores de población, en lugar de prevalecer el criterio de especialización técnica de las prestaciones.

Siguiendo la definición de SETIEN y ARRIOLA los Servicios Sociales Especializados son “servicios dirigidos a personas y colectivos con problemáticas definidas, que por precisar de un tratamiento técnicamente complejo o de una prestación específica, no pueden resolverse desde los servicios sociales de atención primaria”.

Algunos de los objetivos son:

- Estudiar y diagnosticar estados y situaciones personales y sociales con objeto de plantear los programas y medidas necesarios para su resolución.
- Acercar los recursos sociales en sentido amplio a los sectores que se dirigen estos servicios, propiciando la atención de sus necesidades, el tratamiento de su problemática, su rehabilitación personal así como su reinserción social.
- Coordinar y apoyar las actuaciones realizadas desde este nivel de intervención con otros servicios especializados, servicios comunitarios y otros sistemas de protección.

La Ley 2/88 de Servicios Sociales de Andalucía encomienda a este respecto a las Diputaciones Provinciales, como competencia delegada por la Junta de Andalucía, gestionar los establecimientos de Servicios Sociales Especializados del ámbito provincial, supra-municipal y local en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes. Al Instituto

Andaluz de Servicios Sociales (IASS) le correspondería la gestión de los centros con carácter supra provincial. A pesar de ello, la situación actual es que la mayoría de los centros Especializados están gestionados por la Junta de Andalucía.

Las prestaciones y servicios que llevan a cabo los Servicios Sociales Especializados son, entre otros:

– Información, valoración y Diagnóstico; Servicios de Adopción, Acogimiento y Tutela de menores; Servicios de Prestación Social en Juzgados; Terapia y Rehabilitación Psico-social; Alojamiento alternativo al familiar; Prestaciones económicas de carácter periódico y no periódico: consiste en garantizar una prestación económica a las personas que lo requieran, contribuyendo a resolver sus necesidades básicas y facilitando su autonomía personal e integración social.

## 5. LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

El análisis de las prestaciones económicas en el ámbito de la acción social debe venir precedido por una descripción de las manifestaciones de la protección asistencial en nuestro ordenamiento; y siguiendo el análisis que realiza el profesor BERMEJO VERA:

– Existen ayudas de carácter indudablemente asistencial, consecuencia el principio de universalidad.

– La extensión de los mecanismos de protección asistencial ha supuesto la aparición de nuevas modalidades en el ámbito de la acción social.

– Las prestaciones económicas se utilizan como instrumentos de apoyo a la prestación de servicios públicos, con objeto de fomentar el acceso en igualdad de condiciones a los sistemas prestacionales.

– La competencia para establecer, regular y gestionar las diferentes prestaciones inherentes a la protección asistencial vendrá determinado por el reparto competencial previamente establecido. No obstante, en este punto, las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) tienen un papel primordial, consecuencia de la asunción por parte de éstas de la mayor parte de competencias referentes al bloque de “asistencia interna” al ámbito de la Seguridad Social. La regulación autonómica de tales materias se rige por los siguientes principios:

- El ejercicio con plenitud de una competencia que se ha asumido con carácter de exclusiva, y que a menudo, no casa con la obsoleta legislación estatal.

- La reducción del ámbito asignado a la discrecionalidad administrativa en esta materia, configurándose tales prestaciones como verdaderos derechos subjetivos que gozan de amparo jurisdiccional.

- Una minuciosa regulación de las situaciones que pueden motivar la concesión de la prestación.

- La consideración del beneficiario de la prestación no sólo como un titular de prestaciones, sino como un sujeto obligado a determinados comportamientos, de los que dependerá el contenido y la propia existencia del derecho.

- Una prestación técnica más importante la mera prestación económica.
- La calificación más que habitual en la normativa de las prestaciones como “subvenciones”, concepto realmente variopinto en nuestra legislación, pues es posible apreciar supuestos con una importante discrecionalidad por parte de la Administración, y otros en los que se configura como un auténtico derecho subjetivo.

Además, las prestaciones sociales, pueden clasificarse del siguiente modo:

1. *Prestaciones destinadas a garantizar un mínimo vital en el marco del establecimiento de nuevos servicios de inserción social*: de naturaleza bifronte, se trata de una prestación económica, pero sobretodo, es “el” servicio social de inserción por excelencia. De esta manera, el beneficiario de una renta mínima de inserción está sometido a un status especial, que comporta el reconocimiento de unos derechos, y a su vez, la configuración de un conjunto de obligaciones y cargas; que determinará la calificación del mismo como un régimen estatutario. En fin, los ingresos mínimos constituirán una prestación de carácter universal que tendrá por finalidad atender las necesidades “corrientes” y que se vincula a todo un sistema prestacional en el que las ayudas de urgencia van a constituir el otro eje sobre el que el sistema gira.

2. *Ayudas sectoriales para determinados colectivos específicos: ancianos, disminuidos, protección de menores u otros colectivos en riesgo de exclusión social*.

3. *Ayudas destinadas a atender situaciones de emergencia social*: son aquéllas destinadas resolver situaciones de emergencia social de carácter no periódico, y motivadas por la insuficiencia de recursos económicos del beneficiario, que le impiden atender a aspectos esenciales de la vida diaria. Normalmente, se contemplan en los siguientes supuestos: la imposibilidad de continuar en el uso y disfrute de la vivienda habitual, la carencia de medios económicos para conservar las condiciones de habitabilidad, necesidades en relación con las atenciones primarias del beneficiario de la unidad familiar, peligro en la convivencia en el núcleo familiar o la integración social del beneficiario y la imposibilidad de atender el endeudamiento contraído por algunas situaciones anteriormente descritas.

## 6. LA INICIATIVA PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN SOCIAL

La legislación vigente, además de las relaciones Administración –Iniciativa social que ya hemos estudiado, prevé las siguientes:

– La normativa autonómica prevé la implantación de un subsistema regulador de las medidas de fomento y las medidas de fomento que les corresponden, y que se relacionan con la iniciativa privada. Dichas medidas son fundamentalmente dos: la creación de un sistema de subvenciones destinado a financiar las entidades privadas sin ánimo de lucro y el reconocimiento de la utilidad de aquéllas que destaquen en la prestación de determinados servicios.

– También se establecen cauces de participación ciudadana en las tareas de la acción social, habiendo creado en la práctica la totalidad de las CCAA sus correspondientes Consejos de Servicios Sociales o de Bienestar Social, adscritos o dependientes a la Consejería competente en la materia, aunque también se ha previsto la creación de consejos locales y comarcales de bienestar social.

– Por otro lado, está ganando importancia la cuestión del voluntariado, que se regulado tanto a nivel estatal como nivel autonómica. A nivel estatal, está regido por la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado; tras ser derogada el 16 de octubre de 2015 la anterior ley (Ley 6/1996). La reforma está justificada por la necesaria actualización de esta actividad a la normativa europea; apostando por un voluntariado abierto, participativo e intergeneracional. Da cobertura a una acción voluntaria sin adjetivos, sin excluir, y favorece que pueda promoverse no sólo en el Tercer Sector, sino en otros ámbitos más novedosos, como son las empresas, las universidades o las propias Administraciones Públicas; y además, reconoce nuevas formas de voluntariado. En el ámbito autonómico hay un verdadero entramado regulador de esta actividad, y en concreto en Andalucía está regulada por Ley 7/2001, de 12 de julio. De todo este conjunto normativo, la doctrina ha señalado normas comúnmente aceptadas como definitorias de la actividad del voluntariado: carácter altruista y solidario, libertad, gratuidad y que la actividad se realice a través de una organización pública o privada sin ánimo de lucro.

– Por último, y vinculado a la anterior cuestión pero con caracteres propios, cabe recordar la cooperación al desarrollo, que se regula tanto a nivel estatal como autonómico, y a su vez, que también ha sido objeto de regulación por ciertas instituciones (Ejemplo: la Universidad de Granada desarrolla su propio plan de cooperación al desarrollo).

## 7. CONCLUSIONES

Algunas de las conclusiones que hemos sacado de este trabajo realizado son que los Servicios Sociales Comunitarios representan la principal seña de identidad del Sistema Público de Servicios Sociales, constituyendo un dispositivo de excepcional importancia para la atención de las necesidades sociales básicas, al integrar la red de atención social más descentralizada y próxima a la ciudadanía que se extiende por todo el ámbito territorial andaluz, fomentando los valores de la convivencia y la solidaridad, y favoreciendo la cooperación social y la participación ciudadana.

Estos factores hacen que los Servicios Sociales Comunitarios constituyan una estructura indispensable para consolidar y hacer progresar el “Estado del Bienestar” que la Constitución preconiza, requiriendo para ello un incremento del nivel de compromiso de los poderes públicos, así como de la cooperación de éstos con la iniciativa social, a fin de superar los obstáculos y dificultades que impiden alcanzar la plena funcionalidad asignada a estos Servicios y acometer las ineludibles respuestas a las nuevas demandas sociales que están emergiendo.

En el marco del Estado Social y Democrático de Derecho que instaura la Constitución Española y en el que el Sistema Público de Servicios Sociales se configura como el instrumento esencial para la cohesión de los distintos subsistemas que integran el denominado Sistema de Protección Social, en orden a garantizar la efectividad de los derechos sociales que se proclaman en la misma.

Por otro lado, ante el hecho de que en nuestra Constitución no se aluda de forma expresa a los Servicios Sociales como un derecho básico de la ciudadanía, así como ante la necesidad de concretar los derechos esenciales de los individuos y grupos sociales en esta materia y establecer los mecanismos que garanticen la universalidad y efectividad de estos derechos, también nos hacemos eco en este trabajo de investigación de distintas propuestas institucionales que propugnan la necesidad de elaborar una Ley de ámbito estatal



en materia de Servicios Sociales. En este sentido, desde diversas instancias públicas – estatal (Libro Blanco de la Dependencia), autonómica (Pacto por el Bienestar desde Andalucía) y local (Conclusiones de la Comisión de Servicios Sociales de la FAMP)-, coinciden en mostrarse partidarias de contar con un referente normativo a nivel nacional que permita universalizar y garantizar en condiciones de igualdad el derecho de acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a las prestaciones básicas de Servicios Sociales.

Otro aspecto sobre el que hemos puesto énfasis en el desarrollo de este trabajo, ha sido el relativo al modelo organizativo adoptado por las Administraciones Públicas Andaluzas con responsabilidad en esta materia a la hora de dotarse de las estructuras desde las que gestionar sus respectivas competencias. Por lo que se refiere a la Junta de Andalucía, como Administración titular y responsable del Sistema Público de Servicios Sociales en esta Comunidad Autónoma, nos ha llamado la atención la insuficiencia de la estructura con que cuenta para desarrollar las tareas fundamentales que se le asignan en relación con la planificación, desarrollo normativo, coordinación, supervisión y evaluación de los Servicios Sociales Comunitarios.

Es de importancia la función de los Servicios Sociales Comunitarios para dar una respuesta eficaz a las necesidades sociales de la ciudadanía en el marco de un Sistema Público de Protección Social, así como el esfuerzo realizado por las Administraciones Públicas Andaluzas para implantar y consolidar esta red básica de Servicios Sociales. A la vez, estas opiniones nos refuerzan nuestra impresión sobre las principales dificultades que se encuentran en la actualidad los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía, fundamentalmente, por las carencias existentes en materia de desarrollo normativo, organización territorial, insuficiencia de recursos, coordinación e inadecuación del dispositivo existente para dar una respuesta eficaz, a las necesidades y nuevas demandas sociales de la ciudadanía, lo que, en suma, puede sintetizarse en la necesidad de abordar la reordenación de este nivel de Sistema Público de Servicios Sociales a fin de seguir avanzando en la garantía efectiva de los derechos sociales de la población en este ámbito de protección social.

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

AZNAR LÓPEZ, MANUEL: La acción social en el Estado de las Autonomías en «Documentación social», *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada: la acción social*, núm. 53, año 1983, pág. 63-74.

BERMEJO VERA, JOSÉ: «La acción social» en *Derecho Administrativo. Parte especial*, séptima edición, ed. Aranzadi, S.A., Cizur Menor (Navarra), 2009.

CABRÉ Y ROIGÉ, RICARDO: «Documentación social», *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada: los servicios sociales*, núm. 54, año 1996, pág. 22-43.



MALDONADO MOLINA, JUAN ANTONIO: «Las políticas sociales en Andalucía: marco general» en Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Monereo Pérez et al., Ed. Comares, Granada, 2009.

Informe sobre la situación de los servicios sociales en Andalucía, (s.f.) Recuperado el 23 de octubre de 2015, de:

[http://www.granada.es/obj.nsf/in/guiayestudios/\\$file/INFORME%20SOBRE%20LA%20SITUACION%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20SOCIALES%20EN%20ANDALUCIA.DOC](http://www.granada.es/obj.nsf/in/guiayestudios/$file/INFORME%20SOBRE%20LA%20SITUACION%20DE%20LOS%20SERVICIOS%20SOCIALES%20EN%20ANDALUCIA.DOC)

