

DOCUMENTOS

Catorce años de servicios sociales en Andalucía

El presente documento recoge de forma breve la evolución que los servicios sociales han tenido en Andalucía en los últimos años, concretamente desde que la Junta de Andalucía asume las competencias en esta materia.

El análisis es fundamentalmente de tipo jurídico, ya que se considera que las distintas normas van reflejando la evolución que los servicios sociales han tenido en Andalucía.

El núcleo esencial del documento es la Ley de Servicios Sociales de Andalucía y su desarrollo normativo posterior, exponiéndose previamente el marco constitucional y estatutario y finalizando con el vigente Plan de Servicios Sociales de Andalucía, así como con unas propuestas de futuro.

Luis Fernando ANGUAS ORTIZ

*Consejería de Asuntos Sociales
Junta de Andalucía*

1. Introducción

Quisiéramos señalar, en primer lugar, que analizar la evolución de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía a lo largo de los últimos años es tarea compleja que requeriría de más páginas de las que se disponen para este Documento. Además de la extensión que tal tarea necesitaría, habría que diferenciar el análisis según la entidad que realizase el mismo. En el ámbito de los servicios sociales intervienen, en mayor o menor grado, las Administraciones Estatal, Autonómica y Local, la iniciativa social y, más recientemente, la iniciativa privada con ánimo de lucro. Según cuál de estas instituciones sea el guionista la película será una u otra.

Además de las dos premisas citadas hay un tercer elemento que influye considerablemente en el análisis: el enfoque que se haga del mismo; es decir, se pueden hacer comentarios a partir de la evolución normativa en materia de servicios sociales, se puede analizar la evolución presupuestaria durante los últimos años, se pueden comparar datos de las Memorias Anuales de Actividades de los Centros Directivos, etc.

A partir de lo anteriormente citado y con el fin de que el análisis posterior sea lo más claro y útil posible, lo realizaremos desde las siguientes variables:

- Visión de la evolución de los servicios sociales desde una perspectiva autonómica, ya que la Junta de Andalucía tiene la mayor parte de competencias en esta materia.
- Enfoque desde el aspecto de la evolución normativa, basándonos esencialmente en el desarrollo de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía. Señalaremos de forma somera algunos datos presupuestarios.
- Consideración de un horizonte temporal de catorce años, es decir el del régimen autonómico en Andalucía.

Pero antes de entrar en el análisis de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía es conveniente recordar las obligaciones que la Constitución Española establece a los poderes públicos en materia de servicios sociales, así como repasar cuál es la Administración Pública responsable de estas competencias.

Asimismo se comenta las competencias que estatutariamente asume la Junta de Andalucía en materia de servicios sociales y las referencias que a competencias locales hace la Ley de Bases del Régimen Local.

2. Los servicios sociales en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

El artículo 1 de la Constitución Española señala que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, destacando al respecto la característica de «social», que no va a ser una mera definición, sino que luego va a quedar reflejado en diversas ocasiones en el propio texto constitucional. Asimismo el artículo 14 consagra el principio de igualdad ante la Ley, cuando expresa que no podrá prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Constitución Española establece la obligación por parte de los poderes públicos de una protección especial a ciertos colectivos o sectores de población. Así figura la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1), la protección integral de los hijos (art. 39.2), la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48), la previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49), la suficiencia económica y el bienestar de las personas durante la tercera edad (art.

50). Asimismo obliga el Estado a velar por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, orientando su política hacia su retorno (art. 42).

Todas estas promociones o protecciones específicas se encuadran en el marco general recogido en el artículo 9 de la Constitución, a partir del cual los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por otro lado, el artículo 41 del propio texto constitucional señala que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos. El mismo debe garantizar la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

La siguiente cuestión es ¿qué Administración Pública tiene competencias para desarrollar los principios anteriores?

El propio texto constitucional señala en su artículo 148.1 que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en «asistencia social» (materia 20ª). El artículo 149.1 indica que el Estado tiene competencia exclusiva en «legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social» (materia 17ª).

Por otro lado, el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a los municipios de más de 20.000 habitantes la competencia en materia de «prestación de servicios sociales».

Este precepto, conjuntamente con la Constitución Española y los posteriores Estatutos de Autonomía, supone la existencia de competencias concurrentes en materia de servicios sociales. Este hecho, que las distintas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales han intentado aclarar, sigue siendo la cuestión pendiente en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

El artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece los principios de libertad, igualdad, solidaridad y participación como inspiradores de la actuación de la Junta de Andalucía, en la misma línea que el artículo 9 de la Constitución. Asimismo, el artículo 12.2 señala que la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y la mujer andaluces y el artículo 12.3 establece que se crearán las condiciones indispensables para posibilitar el retorno de los emigrantes y que éstos contribuyen con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.

La Comunidad Autónoma garantizará el respeto de las minorías que residen en ella (artículo 11).

El Estatuto establece también que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: «Asistencia y servicios sociales» (apartado 22), «Instituciones públicas de protección y tutela de menores respetando la legislación civil, penal y penitenciaria» (apartado 23), «Fundaciones y asociaciones de carácter benéfico-asistencial» (apartado 25), «Promoción de actividades y servicios para la juventud. Desarrollo comunitario» (apartado 30).

Asimismo, en materia de seguridad social corresponde a la Comunidad

Autónoma de Andalucía el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la gestión del régimen económico (artículo 20.2 del Estatuto).

En este marco normativo se producen una serie de trasposos de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía, transferencias que afectan a colectivos concretos y determinados, que han sido el campo competencial clásico de los servicios sociales (tercera edad, personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales; menores, etc.).

3. Desde el primer Gobierno Andaluz hasta la aprobación de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía (1982-1988)

Desde las primeras elecciones autonómicas en Andalucía (mayo de 1982) hasta la aprobación de la Ley de servicios sociales de Andalucía (abril 1988) las principales actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de servicios sociales podrían resumirse en las siguientes:

- Asunción de competencias transferidas por la Administración del Estado, las cuales eran muy diversas y de difícil encaje en la incipiente Administración Pública Andaluza.
- Adaptación progresiva de la estructura de la Junta de Andalucía al creciente volumen de recursos que los servicios sociales empezaban a significar.
- Unificación de las distintas convocatorias anuales de ayudas públicas, que eran totalmente sectorializadas en el Estado centralista.

- Elaboración de sucesivos proyectos de Ley de Servicios Sociales para su tramitación parlamentaria.

Nos gustaría resaltar las principales causas que ponen de manifiesto la necesidad de una Ley de Servicios Sociales en Andalucía:

1º. Los servicios sociales son competencia autonómica y, por tanto, es la Junta de Andalucía la Administración responsable de que exista una ley. En otras materias es preciso una ley marco estatal, pero en este caso sólo es necesaria la legislación básica en las competencias de seguridad social.

2º. Existencia de competencias concurrentes con la Administración Local, por lo que es preciso una delimitación nítida de las competencias de las Corporaciones Locales.

• 3º. Desarrollo de una vasta red de centros y servicios gestionados por la iniciativa social, lo que requiere la ordenación de este sector y la fijación del marco de colaboración de las Administraciones Públicas con la misma.

4º. Existencia de centros y servicios diversos procedentes de distintos centros directivos y con fuentes de financiación diferentes.

5º. Notable incremento de centros, servicios, entidades y presupuestos de servicios sociales a lo largo de 1982-1988, sin que existiera una planificación previa por parte de la Administración Autonómica.

6º. Existencia de diversos centros directivos con competencias en materia de servicios sociales, que además fueron cambiando a lo largo del periodo 1982-88. Especial mención merece la Administra-

ción de Servicios Sociales de Andalucía de la Seguridad Social (A.S.E.R.S.A.S.S.), que es una entidad gestora que no tiene personalidad jurídica propia.

4. La Ley de Servicios Sociales de Andalucía y su desarrollo reglamentario posterior

4.1. Introducción

En este apartado, núcleo esencial de nuestra exposición, analizamos el desarrollo reglamentario de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía a partir de las líneas generales de la misma. El esquema que utilizaremos es el de la propia Ley, para que el seguimiento sea fácil. Asimismo realizaremos algunos comentarios sobre las consecuencias de la aplicación de una determinada norma (apoyados a veces con datos presupuestarios) o expresaremos la necesidad de determinado desarrollo normativo.

La Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía es aprobada por el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 15 y 16 de marzo de 1988 y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 29, de 12 de abril de 1988.

En la década de los ochenta se aprueban distintas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales en prácticamente todo el Estado Español. La mayoría de ellas siguen la misma estructura que la Ley Andaluza de Servicios Sociales, aprobándose posteriormente las Leyes en La Rioja (1990) y Cantabria (1992). En la Comunidad Autónoma de Galicia se ha aprobado una nueva Ley de Servicios Sociales en 1993 y en el País Vasco una nueva Ley en 1996.

Se observa una mejor estructura en las Leyes más recientes como consecuencia de la enorme evolución que han tenido los servicios sociales.

Quizás lo más discrepante entre las Leyes Autonómicas es la exigencia en algunas de ellas de un porcentaje mínimo del presupuesto de las Corporaciones Locales destinados a servicios sociales, siendo muy exhaustiva a este respecto la Ley de la Región de Murcia.

A continuación pasamos a comentar los aspectos más relevantes de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, así como el desarrollo posterior de la misma.

4.2. Los principios inspiradores de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía

Los principios que inspiran la Ley de Servicios Sociales se pueden agrupar en tres categorías:

1º. Principios constitucionales y estatutarios de política social:

- Responsabilidad pública, es decir se establece un Sistema Público de Servicios Sociales, aunque la propia Ley prevé la colaboración con la iniciativa social.
- Solidaridad, tanto entre personas y grupos sociales como entre distintos ámbitos territoriales (personal y territorial).
- Igualdad y universalidad, en coherencia con el artículo 14 de la Constitución Española.
- Participación, mediante la intervención de ciudadanos y usuarios. Este principio ha sido ampliamente desarrollado (véase apartado 4.11.).

2º. Principios operativos:

- Prevención, orientando las medidas a la eliminación de las causas que conducen a la marginación.
- Globalidad, mediante la consideración integral de la persona y de los grupos sociales.
- Normalización e integración, utilizando los cauces normales que la sociedad establece para la satisfacción de las necesidades sociales.

3º. Principios organizativos:

- Planificación, mediante la adecuación de los recursos a las necesidades sociales.
- Coordinación, armonizando las políticas públicas entre sí y, además, con la iniciativa social.
- Descentralización, acercando la gestión de los servicios sociales a los órganos e instituciones más próximos al usuario.

Analizando la evolución de los servicios sociales en Andalucía desde 1988 hasta 1996 consideramos que, en líneas generales, tanto la Junta de Andalucía como las Corporaciones Locales han desarrollado unos servicios sociales orientándose básicamente en los principios citados.

Así parece evidente que el sistema de servicios sociales de Andalucía ha sido, y es, público y solidario, hecho éste especialmente significativo cuando estos principios se aplican a una Comunidad Autónoma que tiene las peculiaridades de Andalucía, con sus históricos desequilibrios externos e internos y con una escasa red de centros de la iniciativa privada.

Asimismo el desarrollo de los servicios sociales se ha basado en la univer-

salidad (compensada con dosis de equidad), participación (tanto formal como informal), planificación (aprobando un Plan General y varios Planes Sectoriales) y coordinación (desarrollando varias normas sobre esta materia).

Aunque ha habido distintos intentos, sigue siendo difícil de concretar en la práctica el principio de prevención, mientras que en lo referente a la normalización se dan algunos pasos hacia adelante y otros hacia atrás.

4.3. La estructuración de los servicios sociales

En principio hay que señalar que son titulares de derecho de los servicios sociales todos los residentes en Andalucía y los transeúntes no extranjeros.

Asimismo podrán beneficiarse de este derecho los extranjeros, refugiados y apátridas residentes en Andalucía, de acuerdo con las normas y tratados internacionales vigentes. En este aspecto debemos reseñar el Convenio Europeo de Asistencia Social y Sanitaria de 11 de diciembre de 1953, ratificado por España el 9 de febrero de 1981.

Por Decreto 453/1996, de 1 de octubre, se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía, cuyo objeto es establecer un cauce de participación y debate de todos los agentes sociales implicados en el fenómeno de la inmigración.

Los Servicios Sociales Comunitarios constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, siendo su finalidad el logro de unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, mediante una atención integrada y polivalente.

El apartado 4.4 se dedica de forma exclusiva al análisis del contenido y evolución de los Servicios Sociales Comunitarios.

Los Servicios Sociales Especializados son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica.

4.4. Los Servicios Sociales Comunitarios

4.4.1. Objetivos

Los objetivos de los Servicios Sociales Comunitarios son los siguientes:

- Promoción y desarrollo de los individuos, grupos y comunidades, potenciando los cauces de participación.
- Fomento del asociacionismo en materia de servicios sociales, como cauce para el impulso del voluntariado social.
- Establecimiento de vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen en el trabajo social dentro de un mismo municipio o zona.

Para lograr la finalidad de los Servicios Sociales Comunitarios es imprescindible la coordinación de los profesionales de estos servicios con los trabajadores de los Servicios Sociales Especializados, de los Centros de Salud, de servicios dependientes de las Diputaciones Provinciales, así como de la plantilla de los respectivos Ayuntamientos que inciden —de forma directa o indirecta— en el trabajo social.

4.4.2. La Zona de Trabajo Social

La Zona de Trabajo Social es la demarcación territorial adecuada para la prestación de los Servicios Sociales Comunitarios.

Es importante destacar que la Ley de Servicios Sociales no prevé que los municipios que constituyen una misma Zona de Trabajo Social se agrupen en Comarca, Mancomunidad o Agrupación Forzosa para la prestación de los Servicios Sociales Comunitarios. Esto provoca una serie de problemas de índole práctico (contratación de personal, gestión presupuestaria, inscripción en Registros Públicos, etc.) al no existir una entidad con personalidad jurídica propia.

El mapa vigente de Zonas de Trabajo Social de Andalucía es el del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en materia de Servicios Sociales y está recogido en el documento «Equipamiento de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía».

A diferencia de lo que ocurre con el mapa del sistema sanitario, el mapa de servicios sociales no está recogido en ninguna disposición normativa, siendo éste uno de los objetivos del Gobierno Andaluz para la presente legislatura.

4.4.3. El Centro de Servicios Sociales

El Centro de Servicios Sociales constituye la infraestructura básica para la prestación de estos servicios en una Zona de Trabajo Social.

La planificación prevista es que, como mínimo, exista un Centro de Servicios Sociales en cada Zona de Trabajo Social. El mismo se ubicará en el municipio cabecera de zona y seguirá –con un

cierto margen de discrecionalidad– las características previstas en el diseño de la Junta de Andalucía, en cuanto a medios humanos, técnicos y materiales.

Desde el Centro de Servicios Sociales se prestarán los siguientes servicios:

- *Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento.* Constituye la puerta de entrada a la red pública de servicios sociales. En este Servicio se llevarán a cabo las primeras atenciones y prestaciones a la población, así como los contactos de gestión con los demás recursos sociales. Se ha de pasar por este Servicio antes que por cualquier otro.
- *Servicio de Ayuda a Domicilio.* Consiste en prestar una serie de atenciones de carácter doméstico, social y de apoyo personal a individuos y familias con el objetivo de facilitar una autonomía en su medio habitual.
- *Servicio de Convivencia y Reinserción Social.* Mediante el mismo se pretende la incorporación de todos los ciudadanos a la vida comunitaria, haciendo especial hincapié en las acciones de carácter preventivo. Desde el mismo se desarrollan actuaciones de prevención, inserción social y alojamiento alternativo.
- *Servicio de Cooperación Social.* Su función es la promoción y potenciación de la vida comunitaria, impulsando el asociacionismo, fomentando la creación de los Consejos de Servicios Sociales y asesorando a las entidades privadas sin ánimo de lucro.
- *Prestaciones complementarias.* Son prestaciones de carácter económico y complementarias a las técnicas o

de servicios. Entre ellas destacan:

- a) Las Ayudas de Emergencia Social, destinadas a paliar contingencias extraordinarias que deben ser atendidas de forma inmediata.
- b) Las Ayudas Económicas Familiares, prestaciones temporales de carácter preventivo que se conceden a familias para la atención de las necesidades básicas de menores a su cargo, con el fin de evitar su institucionalización.

Estos servicios han sido ampliamente desarrollados por el Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios. En la actualidad se están elaborando Órdenes de desarrollo del Decreto 11/1992, habiéndose aprobado recientemente la Orden de la Consejería de Asuntos Sociales de 22 de octubre de 1996, reguladora del Servicio de Ayuda a Domicilio.

4.4.4. Financiación de los Servicios Sociales Comunitarios

Durante los ejercicios 1985, 1986, 1987 y 1988 se suscriben convenios de cooperación en materia de Servicios Sociales Comunitarios entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos capitales de provincia y las Diputaciones Provinciales. El último año se firma también con el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 1989 establece la transferencia directa de créditos a las 17 Corporaciones Locales que habían suscrito hasta la fecha convenios de cooperación con la Junta de Andalucía.

La Disposición Adicional Primera del Decreto 11/1992 garantiza a las Entidades Locales que se acogieron al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de enero de 1989 la cantidad del ejercicio presupuestario anterior más el incremento del I.P.C.. Esta garantía se mantiene hasta que se haga efectiva la delegación de competencias.

A partir de 1993 se mantiene el sistema citado para las Entidades Locales mencionadas, pero se suscriben convenios de cooperación con aquellos Ayuntamientos de municipios mayores de 20.000 habitantes que lo solicitaran.

Durante 1994, 1995 y 1996 se aprueban Órdenes reguladoras de la colaboración de la Junta de Andalucía con los Ayuntamientos de municipios de población superior a 20.000 habitantes. Los destinatarios de estas normas son los Ayuntamientos que superen la población citada, a excepción de los acogidos a la Disposición Adicional Primera del Decreto 11/1992. Estos, conjuntamente con las Diputaciones Provinciales, pueden optar por la suscripción de convenios, respetándose en este caso el régimen de financiación previsto en la citada Disposición Adicional.

En resumen, existen dos fórmulas de financiación: transferencia directa de fondos (8 Diputaciones Provinciales y 9 Ayuntamientos más importantes de Andalucía) y convenios de cooperación (resto de municipios con población superior a 20.000 habitantes).

La distribución de créditos entre las distintas Entidades Locales se realiza en función de la planificación recogida en el documento «Equipamiento de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía», una vez garantizado el I.P.C. para todas.

Se pretende, por tanto, hacer una distribución solidaria de los recursos públicos, ya que el documento citado se basa en criterios de población y dispersión fundamentalmente.

Para tener una idea de la importancia que han alcanzado los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía basta reseñar que el Presupuesto destinado a tal fin por las diferentes Administraciones Públicas en 1995 fue de #11.694.695.636# ptas. (gastándose #11.143.020.248# ptas., quedando el resto como remanente), el número de trabajadores contratados e incluidos en plantilla en 1995 ascendió a 1.438 personas (además de 2.443 personas contratadas para el desarrollo de las prestaciones), el número de usuarios del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento en 1995 fue de 454.703 y el número de usuarios del Servicio de Ayuda a Domicilio de 14.054.

Es preciso subrayar la importancia que para el desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios ha tenido el Plan Concertado de Prestaciones Básicas en materia de Servicios Sociales, articulado mediante un Convenio entre la Administración Estatal y la Autónoma suscrito en 1988 y prorrogado hasta la fecha. El objetivo de este Plan es que todas las Comunidades Autónomas tuvieran una Red de Servicios Sociales Municipales que permitiera garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad.

El compromiso de la Administración del Estado es hacer una aportación financiera cada año para lograr esta cobertura mínima de servicios. Siendo importante esta financiación, es resaltable también el efecto multiplicador que la misma ha tenido en las aportaciones de la

Junta de Andalucía y de las Corporaciones Locales.

4.4.5. Informatización de los Servicios Sociales Comunitarios

Uno de los objetivos del Plan Concertado es la creación de un sistema de indicadores comunes a todo el Estado Español. Para elaborar indicadores homologados es preciso previamente obtener información de todas las Comunidades Autónomas.

Para este fin se diseñó en 1984 por el Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales la Ficha Social, que posteriormente fue revisada y homologada por el Ministerio de Asuntos Sociales.

También el Plan de Servicios Sociales de Andalucía, al referirse a los Servicios Sociales Comunitarios, hace mención a la necesidad de articular en la Comunidad Autónoma un Sistema de Información de Servicios Sociales que facilite la homologación de la recogida de datos, la tarea evaluativa y la posterior planificación de estos Servicios en Andalucía.

A partir de la Ficha Social se desarrolló una aplicación informática denominada Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (S.I.U.S.S.) y en la que se recogen codificados, a lo largo de toda la intervención profesional, datos significativos de los usuarios de los servicios sociales.

Esta aplicación informática está diseñada para ser utilizada en las Unidades de Trabajo Social (U.T.S.), donde directamente se registrarán los datos de los usuarios de los servicios sociales. La información que se recoja en las Unidades de Trabajo Social puede ser volcada a

niveles superiores: en primer lugar a las Zonas de Trabajo Social en que cada U.T.S. está integrada. Posteriormente la información de cada Z.T.S. se volcará en las Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos correspondientes y en la Junta de Andalucía, que, a su vez, remitirá los datos al Ministerio de Asuntos Sociales.

En todo caso, una vez que la aplicación informática S.I.U.S.S. estuvo preparada en 1993, se inició en la Comunidad Autónoma de Andalucía un proceso que ha supuesto la implantación del S.I.U.S.S. en cada una de las U.T.S. y Z.T.S. que están llevando a cabo las prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios.

Se solicitó financiación a la Comunidad Europea, presentándose para ello un proyecto, denominado «Hércules», a la Iniciativa Comunitaria Telemática, el cual fue aprobado en ese mismo año por un importe de #200.000.000# ptas., de los que corresponde a la Junta de Andalucía aportar #70.000.000# ptas.

En el segundo semestre de 1994 se inició el proceso de adquisición del material informático, que supone un total de:

675 Licencias del «run time» Multibase,
necesario para el funcionamiento
del S.I.U.S.S.

458 Ordenadores de sobremesa.

250 Impresoras.

293 Ordenadores portátiles.

Posteriormente se procedió a suscribir convenios de cooperación con las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes para la cesión de este equipamiento y la implantación del S.I.U.S.S. en cada Corporación Local.

4.4.6. Valoración general

De forma breve, quisiéramos terminar este apartado reconociendo el avance que los Servicios Sociales Comunitarios han tenido en Andalucía durante estos últimos años. Sólo basta recordar que hace apenas diez años estos servicios no existían y el trabajo comunitario se circunscribía al que, basándose en otros principios, realizaba la iniciativa social.

El reconocimiento de determinados derechos que en esta materia se ha producido es quizás el mejor indicador del avance reseñado (derecho a la información, derecho a la permanencia en su medio habitual de convivencia, derecho a participar en la vida comunitaria,...).

Quedan, no obstante, importantes retos para las próximas legislaturas. Así:

- Desarrollar el artículo 10 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, cuando expresa la necesidad de regular los Servicios Sociales Comunitarios. Se ha aprobado un Decreto sobre prestaciones, pero haría falta otro sobre los Centros de Servicios Sociales. Asimismo es conveniente la aprobación de una Orden reguladora de cada prestación básica, como ya se ha hecho con la Ayuda a Domicilio.
- Regular normativamente la distribución geográfica de las Zonas de Trabajo Social de Andalucía.
- Consolidar un marco estable de financiación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía.
- Fomentar la construcción de Centros de Servicios Sociales.
- Lograr la visualización de la Red de Servicios Sociales mediante la iden-

tificación corporativa de la misma, con las peculiaridades que cada Corporación Local precisa.

- Insistir en los próximos años en el trabajo comunitario, sin dejar el individual y grupal tan bien desarrollado hasta la fecha.

4.5. Áreas de actuación en materia de servicios sociales

Las áreas de actuación de los servicios sociales son:

- Familia y unidades de convivencia alternativa.
- Infancia, adolescencia y juventud.
- Personas mayores.
- Personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales.
- Toxicómanos, en coordinación con el órgano de la Administración Autónoma especializado en la materia.
- Minorías étnicas, con especial atención a la comunidad gitana.
- Grupos con conductas disociales, especialmente delincuentes y ex-reclusos.
- Otros colectivos sociales que requieran intervención social.

4.6. Equipamientos y funcionamiento de los centros

La Ley de Servicios Sociales prevé los siguientes equipamientos:

- Centros de Servicios Sociales.
- Centros de Día.
- Centros de Acogida.
- Residencias.
- Centros Ocupacionales.

- Centros destinados a la rehabilitación social.
- Aquellos otros equipamientos que se consideren necesarios para la atención de las necesidades sociales de la población.

En determinadas ocasiones se han desarrollado centros cuya denominación no estaba recogida en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, lo que ha producido un cierto confusiónismo en cuanto al contenido de este tipo de centros. Esperemos que las próximas denominaciones se ajusten a la Ley o, si ello no es posible, se modifique el texto legal.

Los centros dedicados a la prestación de servicios sociales deberán ajustarse a las condiciones que reglamentariamente se establezcan, así como a un funcionamiento que permita la participación de los usuarios.

A este respecto se aprueba el Decreto 330/1988, de 5 de diciembre, por el que se dictan las normas de acreditaciones de centros y servicios de atención a drogodependientes.

Asimismo se aprueba el Decreto 94/1989, de 3 de mayo (modificado por el Decreto 161/1991, de 30 de julio), por el que se dictan las normas de registro y acreditación de Entidades y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Esta última norma ha estado vigente hasta hace unos meses, que se ha aprobado el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales de Andalucía. Esta norma regula la autorización administrativa para todos los centros que vayan a prestar servicios de carácter

social, el registro de centros y entidades de servicios sociales y la acreditación de centros que pretenden concertar con las Administraciones Públicas. Asimismo regula la inspección.

Para que la aplicación del Decreto 87/1996 sea realmente exitosa es condición necesaria la creación de un grupo de inspectores, con dedicación exclusiva a esta función y especialmente formados para la misma. Los distintos informes que el citado Decreto exige, requiere la existencia de este personal específico.

4.7. Prestaciones económicas

La Ley de Servicios Sociales prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía establezca una serie de prestaciones de carácter periódico, al margen de las que han sido transferidas por parte de la Administración Central. Asimismo se pueden establecer prestaciones económicas de carácter no periódico a quienes se hallen en situación de extrema necesidad probada.

Entre las primeras hay que reseñar las ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de las personas con minusvalías, beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos.

La regulación de estas ayudas para 1996 se hace por el Decreto 290/1995, de 12 de diciembre. Las mismas suponen una ayuda complementaria de la Junta de Andalucía a las personas más necesitadas.

Entre las ayudas de carácter no periódico hay que destacar las reguladas

por el Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Al igual que en otras Comunidades Autónomas la aplicación de este Programa ha resultado positiva, aunque habría que introducir modificación en la normativa reguladora.

4.8. La planificación en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía

La Ley prevé la elaboración de un Plan Regional de Servicios Sociales, que se hará en colaboración con las Corporaciones Locales, teniendo como finalidad responder a las necesidades sociales de Andalucía y ordenar racionalmente los recursos sociales.

El Plan marcará las directrices para la coordinación de presupuestos y actividades de las distintas Administraciones Públicas.

La Ley prevé que el Plan sea sometido a la aprobación del Parlamento de Andalucía en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley.

El primer Plan Regional de Servicios Sociales es aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 1989 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 293, de 13 de junio de 1989. Este Plan no llegó a ser aprobado por el Parlamento de Andalucía.

Posteriormente se presenta un nuevo Plan que es aprobado por el Parlamento en sesión celebrada el día 27 de abril de 1994 y cuya vigencia abarca hasta 1996. El mismo se comentará en el apartado 5.

4.9. Distribución de competencias en materia de servicios sociales

4.9.1. Competencias de la Junta de Andalucía

La Junta de Andalucía asume con carácter general las siguientes competencias:

- Planificación general de los servicios sociales.
- Coordinación de actuaciones, inversiones, programas y servicios entre la propia Junta de Andalucía, las Corporaciones Locales y la iniciativa social.
- Supervisión y control del cumplimiento de la normativa en vigor, respecto de los servicios prestados tanto por la iniciativa pública como por las instituciones privadas.
- Determinación de los criterios generales para la participación de los usuarios en los Servicios Sociales.
- Gestión, a través del I.A.S.S., de los centros o servicios de carácter supraprovincial. Por Decreto 28/1990, de 6 de febrero, se establecen los requisitos para ingreso y traslado en las Residencias para la Tercera Edad y los Centros de Atención a Minusválidos Psíquicos adscritos al I.A.S.S. Por Decreto 61/1990, de 27 de febrero (modificado por Decreto 40/1993, de 13 de abril) se establece el sistema de adjudicación de plazas de Guarderías Infantiles gestionadas por el I.A.S.S.
- Promoción y realización de investigaciones y estudios.
- Realización de actividades formativas.

- Asesoramiento técnico a las entidades públicas o de la iniciativa social que le soliciten.
- Creación y organización del Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía, cuya normativa deberá aprobarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley de Servicios Sociales. En mayo de 1989 se aprueba el ya citado Decreto 94/1989, de 3 de mayo, derogado posteriormente por el Decreto 87/1996, de 20 de febrero.
- Tutela y alta dirección de organismos dependientes de la Administración Autonómica que desarrollen tareas en el campo de los servicios sociales, así como el ejercicio del protectorado sobre las fundaciones de carácter social.

4.9.2. Competencias de las Diputaciones Provinciales

Las Diputaciones Provinciales asumirán las siguientes competencias:

- Aquéllas que les estén atribuidas legalmente con el carácter de propias. A este respecto la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, señala como competencias de las Diputaciones Provinciales la cooperación y coordinación de los servicios municipales para garantizar una efectiva prestación. La citada Ley establece en su art. 8 que cuando se establezcan programas coordinados o convenios de colaboración en materia de servicios sociales para municipios con pobla-

ción inferior a 20.000 habitantes, su ejecución se efectuará a través de las Diputaciones Provinciales.

- Competencias que asumirán las Diputaciones Provinciales por delegación de la Junta de Andalucía (reco-gidas en el art. 18 de la Ley de Servicios Sociales y el art. 42 de la Ley de Diputaciones): a) Gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito provincial y supramunicipal. b) Coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, así como de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes. c) Ejecución y gestión de los programas de servicios sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Hasta la fecha no se ha hecho efectiva la delegación de competencias citada.

4.9.3. Competencias de los Ayuntamientos

En el caso de los Ayuntamientos la situación es la de competencias concurrentes, como ya se ha citado en el apartado 1 de este Documento. Hay que tener en cuenta que según el art. 26.1 de la Ley de Bases del Régimen Local los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán asumir con carácter obligatorio la competencia de prestación de servicios sociales.

La Ley de Servicios Sociales establece la posibilidad de delegar en los Ayuntamientos las siguientes competencias (art. 19):

- Gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- Gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.
- Ejecución y gestión de los programas de servicios sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno. Hasta la fecha no se ha hecho efectiva esta delegación de competencias.

4.10. Órganos de gestión de los servicios sociales

La Ley de Servicios Sociales crea el Instituto Andaluz de Servicios Sociales como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Salud y Servicios Sociales. En este órgano se unifica la gestión de las transferencias del Estado y las transferencias de la seguridad social, incidiendo en éstas últimas las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera de la Ley.

La Ley señala que el I.A.S.S. deberá estar en funcionamiento en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la misma. Así por Decreto 252/1988, de 12 de julio (modificado por el Decreto 201/1989, de 26 de septiembre y por el Decreto 173/1990, de 5 de junio) se regula la organización del Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

Lo que no establece la Ley de Servicios Sociales es la existencia de un Departamento específico que desarrolle las competencias en materia de servicios sociales. De hecho el Instituto Andaluz

de Servicios Sociales se adscribe inicialmente a la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

Tras las elecciones autonómicas de 1990 se crea (Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio) la Consejería de Asuntos Sociales. Su estructura orgánica se desarrolla por el Decreto 287/1990, de 11 de septiembre.

Tras las elecciones autonómicas de 1994 (Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto) se crea la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya estructura orgánica se desarrolla por Decreto 154/1994, de 10 de agosto. En el seno de esta Consejería se crea una Secretaría General de Asuntos Sociales, a la que se le adscriben funcionalmente la Dirección General de Acción e Inserción Social, la Dirección General de Atención al Niño y el Comisionado para la Droga, así como el Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

Las elecciones autonómicas de 1996 han supuesto de nuevo la creación de la Consejería de Asuntos Sociales, creada por Decreto del Presidente 382/1996, de 1 de agosto y aprobada su estructura orgánica por Decreto 396/1996, de 2 de agosto.

4.11. Órganos de participación en materia de servicios sociales

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía crea el Consejo Andaluz de Servicios Sociales como órgano de participación de naturaleza consultiva y asesora, donde estarán representados la Administración Autonómica, las Corporaciones Locales, las organizaciones sindicales y empresariales, las organizaciones de usuarios, las insti-

tuciones privadas sin ánimo de lucro que presten servicios sociales y los colectivos de profesionales del trabajo social.

La Ley prevé asimismo la creación de Consejos de Servicios Sociales a nivel provincial y municipal.

Según la Ley de Servicios Sociales los órganos de participación deben estar en funcionamiento en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley. Por Decreto 103/1989, de 16 de mayo (modificado por Decreto 172/1990, de 5 de junio) se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Posteriormente se han desarrollado una serie de órganos de participación de carácter sectorial. Concretamente, por Decreto 277/1995, de 7 de noviembre, se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Mayores.

4.12. Financiación de los servicios sociales

El Título V de la Ley hace referencia a la Financiación. Las características esenciales de este Título son:

- 1) Los presupuestos de la Junta de Andalucía deberán cubrir tres frentes:
 - Créditos para hacer frente a las propias competencias de la Junta de Andalucía.
 - Créditos para colaborar en la financiación de los programas y servicios gestionados por las Corporaciones Locales.
 - Créditos para colaborar con la iniciativa social de acuerdo con las directrices marcadas por el Plan Regional de Servicios Sociales.

2) La colaboración financiera de la Junta de Andalucía con las Corporaciones Locales se hará a tres niveles:

- Transferencia por parte de la Junta de Andalucía de los medios necesarios para la gestión de aquellas competencias que le fueran delegadas o asignadas, en función de lo estipulado en el art. 18.2 (Diputaciones Provinciales) y del art. 19.2 (Ayuntamientos) de la propia Ley de Servicios Sociales.
- Prioridad en la celebración de convenios para aquellas Corporaciones Locales que consignen en sus presupuestos créditos para la financiación de actividades encuadradas en el Plan Regional de Servicios Sociales.
- Cooperación pública para la construcción de edificios orientados a satisfacer necesidades sociales, teniendo preferencia aquellas Corporaciones Locales que aporten el solar.

3) La colaboración financiera con la iniciativa social se ajustará a fórmulas regladas (conciertos) y se condicionará al cumplimiento de estos requisitos:

- Cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Regional de Servicios Sociales.
- Cumplimiento de las normas de calidad mínima de los servicios que se presten.
- Control e inspección de la aplicación de los fondos públicos recibidos. Si las ayudas públicas se dedican a una finalidad distinta de aquélla para la que fue otorgada se incurre en infracción administrativa (art. 32.2.f). Esta infracción puede provocar el cierre total del centro (art. 33.3).

Por resolución del Instituto Andaluz de Servicios Sociales de 26 de enero de 1996 se actualiza el coste de las plazas concertadas por dicho Instituto con centros especializados para los sectores de personas mayores y personas con minusvalía. Estos conciertos están regulados por Orden de la Consejería de Asuntos Sociales de 17 de junio de 1993.

El art. 25 de la Ley de Servicios Sociales establece la colaboración de la iniciativa social con el sistema público de servicios sociales en un marco más amplio, ya que no se ajusta sólo al caso de conciertos, sino que analiza la colaboración mediante subvenciones, condicionando éstas a:

- Inscripción previa en el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales de Andalucía, previsto en el art. 17.9 de la Ley como competencia de la Administración Autonómica. El incumplimiento de la normativa sobre registro supone infracción administrativa (art. 32.2.a).
- Cumplimiento de las normas de adecuación a los programas establecidos por la Administración.

La Disposición Adicional Quinta señala que entidades como la Iglesia Católica o la Cruz Roja conservarán su identidad específica y registrarán su organización y funcionamiento por sus propios estatutos, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos exigidos en el art. 25.

La Disposición Adicional Sexta indica que el Consejo de Gobierno regulará el destino de los fondos provenientes de la obra social de las Cajas de Ahorro de Andalucía.

4) Participación de los usuarios en la financiación de los servicios.

Esta participación no podrá superar el coste real del servicio (en los centros públicos) ni la diferencia entre éste y la subvención (en los casos de privados subvencionados).

4.13. El voluntariado social

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía señala que la Junta de Andalucía reconoce y proporcionará apoyo al voluntariado social que colabora con las Administraciones Públicas y con la iniciativa social en tareas de prestación de servicios sociales.

El desarrollo reglamentario de esta materia se ha hecho por Decreto 45/1993, de 20 de abril, que regula el voluntariado social a través de entidades colaboradoras.

Con la creación en 1994 de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales las competencias en materia de voluntariado social fueron asignadas a la Dirección General de Juventud (a partir de esta fecha «Dirección General de Juventud y Voluntariado»), adscrita a la Consejería de Cultura.

4.14. Eliminación de barreras arquitectónicas

La eliminación de barreras arquitectónicas es tratada colateralmente en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, concretamente en la Disposición Adicional Cuarta cuando se señala que entre las reservas para equipamientos sociales recogidos en el planeamiento urbanístico se incluirán las necesarias para el establecimiento de los centros destinados a la prestación de servicios socia-

les. Estas deberán seguir los criterios de eliminación de barreras arquitectónicas.

Por Decreto 72/1992, de 5 de mayo (modificado parcialmente por Decreto 133/1992, de 21 de julio) se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía.

Por Decreto 298/1995, de 26 de diciembre, se aprueban los criterios para la adaptación de los edificios, establecimientos e instalaciones de la Junta de Andalucía y sus empresas públicas al Decreto 72/1992, de 5 de mayo.

5. El Plan de Servicios Sociales de Andalucía

Para completar una visión general de los servicios sociales de Andalucía nos parece oportuno hacer unas referencias al vigente Plan de Servicios Sociales de Andalucía. El mismo fue aprobado por el Consejo de Gobierno en su reunión celebrada el día 9 de marzo de 1993, aprobado por el Parlamento de Andalucía el día 27 de abril de 1994 y vigente hasta 1996.

El plan se estructura en las siguientes partes:

1º. Introducción, en la que de una forma breve se expone la necesidad de un Plan de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía y las líneas generales del Plan 1993-1996.

2º. Contexto de los servicios sociales en Andalucía, en donde se expone el marco jurídico de los servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma, así como datos estadísticos de las distintas áreas de actuación social.

3º. Objetivos generales del Plan de Servicios Sociales de Andalucía, que son los siguientes:

- Definir estrategias de los servicios sociales relativas a la prevención, la promoción, la normalización, la reinserción e integración social, el tratamiento y rehabilitación con el fin de garantizar el derecho a los servicios sociales de los ciudadanos andaluces.
- Consolidar el sistema público de servicios sociales de Andalucía mediante la integración y de los servicios existentes, el desarrollo y municipalización de la red de Servicios Sociales Comunitarios, el desarrollo de la red de Servicios Sociales Especializados y la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia de estos servicios.
- Impulsar mecanismos de coordinación entre los diversos sistemas de acción y protección social mediante el desarrollo armónico de competencias con las distintas Administraciones Públicas, así como promover la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, voluntariado, asociaciones e iniciativa social.
- Fomentar la formación y la investigación social como instrumentos de modernización y adaptación de la Administración Pública de Servicios Sociales.
- Fomentar la participación social y especialmente el voluntariado, articulando la acción pública de los servicios sociales con la iniciativa social y propiciando que los ciudadanos sean sujetos activos y participativos en las instituciones de servicios sociales.

4º. Objetivos específicos de cada una de las áreas de actuación, planteándose un total de 90 objetivos específicos.

5º. El Plan finaliza con unas referencias a la formación e investigación social, a las fuentes de financiación del Plan, así como al seguimiento y evaluación del mismo.

Lo más significativo del Plan de Servicios Sociales de Andalucía es el establecimiento de una serie de objetivos por áreas de actuación, sin especificar a priori si el objetivo es de Servicios Sociales Comunitarios o de Servicios Sociales Especializados. Posteriormente señala los recursos y actuaciones necesarias para conseguir el objetivo, que pueden ser de tipo comunitario, especializado o de ambos.

El Plan «supera» la distinción que hace la Ley de Servicios Sociales de Andalucía entre Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Sociales Especializados como dos modalidades de servicios sociales. Establece una serie de áreas de actuación de los servicios sociales, que coinciden con las enumerados en la Ley de Servicios Sociales, aunque con un mayor nivel de concreción.

Estas áreas son:

- Clasificación por grupos de población: Menores. Jóvenes. Mujeres. Mayores.
- Clasificación por grupos que presentan situaciones o necesidades especiales: Personas con minusvalía. Drogodependientes. Minorías étnicas (comunidad gitana). Emigrantes e inmigrantes. Marginados sin hogar. Detenidos y ex-reclusos.

Por sus características especiales la familia no es considerada como un área aislada de actuación, sino que la intervención con la misma se hace mediante

actuaciones dirigidas a grupos de población (mujeres, menores, etc.).

La intervención con estas áreas se puede hacer a dos niveles:

- Primer nivel de intervención, llevado a cabo por los Servicios Sociales Comunitarios.
- Segundo nivel de intervención realizado por los Servicios Sociales Especializados. En este nivel se puede hacer prevención secundaria o terciaria, desarrollando actuaciones especializadas dirigidas a posibilitar la integración social de los sectores afectados.

El hecho de que el Plan de Servicios Sociales de Andalucía recoja estos diferentes niveles de intervención no es una cuestión baladí, pues –aunque en la práctica pudiera darse esta realidad– a nivel administrativo (y, por consiguiente, presupuestario) las distintas Administraciones Públicas (Junta de Andalucía, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos) han estado creando a lo largo de los últimos años una serie de recursos específicos que pretendían dar respuesta exclusiva y global a las necesidades planteadas por un determinado grupo de población. Coincide esta apreciación con el comentario sobre normalización del apartado 4.2. de este documento.

Los Centros de información Juvenil, los Centros de Información a la Mujer, los Servicios de Información que prestan muchas asociaciones que atienden a personas con algún tipo de minusvalía, las Asociaciones de la Tercera Edad, etc. son recursos financiados por las Administraciones Públicas que han suplido a los Servicios Sociales Comunitarios en la puesta en práctica de algu-

nas de las acciones englobadas en los servicios básicos que se deben prestar desde la red de Servicios Sociales Comunitarios.

El Plan de Servicios Sociales de Andalucía no propone la supresión de estos recursos, sino la integración –o en su caso la coordinación– con la red pública de Servicios Sociales Comunitarios. Este objetivo requiere un enorme esfuerzo por parte de las Administraciones Públicas y de la iniciativa social, ya que en la práctica existe una distribución poco nítida entre intervenciones comunitarias e intervenciones especializadas.

A mayor abundamiento, existe un conflicto competencial, ya que la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios puede ser competencia de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (por delegación de la Junta de Andalucía) y la gestión del resto de servicios sociales queda pendiente del marco en el que se desarrolle la delegación de competencias.

No obstante, el citado Plan hace un esfuerzo por sistematizar las prestaciones y servicios que se desarrollan en el segundo nivel de intervención. Distinguiendo:

- Información, valoración y diagnóstico.
 - . Centros bases de atención a personas con minusvalías.
 - . Servicios de adopción, acogimiento y tutela de menores.
 - . Servicios de prestación social en juzgados.
- Terapia y rehabilitación social.
 - . Centros ocupacionales de atención a personas con minusvalía.
 - . Centros y comunidades terapéuticas de atención a drogodependientes.
 - . Centros de reforma de menores.

- Centros de atención a mujeres marginadas.
- Alojamiento alternativo al familiar:
 - Centros de día para personas gravemente afectadas.
 - Centros de acogida.
 - Residencias de asistidos.
 - Viviendas tuteladas.
 - Centros de protección de menores.
 - Centros para jóvenes embarazadas.
- Prestaciones económicas de carácter periódico y no periódico.

El Plan de Servicios Sociales de Andalucía propone que equipamientos que hasta la fecha se habían considerado netamente especializados, sean utilizados para las prestaciones básicas de servicios sociales.

Para concretar la diferenciación entre intervención comunitaria e intervención especializada se dictan durante 1994, 1995 y 1996 las ya citadas (véase subapartado 4.4.4.) Órdenes reguladoras de la colaboración anual de la Junta de Andalucía con los Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes en materia de Servicios Sociales Comunitarios.

Estos convenios recogen, de un lado, las prestaciones básicas que se desarrollan en todos los municipios y, de otro, una serie de intervenciones comunitarias que se concretan en función de las necesidades específicas de cada municipio. Estas últimas intervenciones no se consideran en ningún caso de tipo especializado.

6. Conclusiones

Las líneas básicas que han seguido los servicios sociales en Andalucía durante

los últimos años y en las que se debería seguir profundizando son –en nuestra opinión– las siguientes:

1º Ejercer la Junta de Andalucía las competencias de planificación, coordinación, supervisión y evaluación.

2º Ejercer las Corporaciones Locales las competencias de gestión de centros y servicios, sobre todo las de tipo comunitario.

3º Ejercer la iniciativa social, como colaboradora del sistema público de servicios sociales, la gestión de centros y servicios, especialmente los de tipo especializado. Esta colaboración se debe realizar prioritariamente en el marco de conciertos.

4º Aplicar de forma efectiva la normativa sobre autorización administrativa, registro y acreditación de centros, creando una inspección específica para tal fin.

5º Consolidar a los Servicios Sociales Comunitarios como la estructura básica del sistema público de servicios sociales.

6º Realizar planes plurianuales de servicios sociales.

7º Impulsar el voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

8º Propiciar la participación de los usuarios en los servicios sociales.

9º Fomentar la creación de los Consejos de Servicios Sociales, tanto andaluz como provinciales y locales.

10º Racionalizar los recursos sociales, mediante la coordinación de actuaciones de las distintas Administraciones Públicas y de la iniciativa social, guiándose siempre por el principio de solidaridad, tanto personal como territorial.

Apéndice normativo

(Ordenado cronológicamente)

- Ley 2/ 1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)*, nº 29, 12.4.1988.
- Decreto 72/1985, de 3 de abril, por el que se crea el Comisionado para la Droga de la Junta de Andalucía. *BOJA*, nº 49, 20.5.1985.
- Decreto 73/1985, de 3 de abril, por el que se crean los Patronatos Provinciales para la Droga y los Centros Provinciales de Toxicomanías. *BOJA*, nº 49, 20.5.1985.
- Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía. *BOJA*, nº 32, 15.4.1986.
- Decreto 252/1988, de 12 de julio, de organización del Instituto Andaluz de Servicios Sociales. *BOJA*, nº 64, 12.8.1988.
- Decreto 330/1988, de 5 de diciembre, por el que se dictan las normas de acreditaciones de Centros y Servicios de Atención a Drogodependientes. *BOJA*, nº 2, 10.1.1989.
- Decreto 1/1989, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Andaluz de la Mujer. *BOJA*, nº 4, 17.1.1989.
- Decreto 94/1989, de 3 de mayo, por el que se dictan las normas de registro y acreditación de Entidades y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, nº 39, 19.5.1989.
- Decreto 103/1989, de 16 de mayo, por el que se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, nº 50, 27.6.1989.
- Decreto 112/1989, de 31 de mayo, por el que se establecen diversas medidas de simplificación del procedimiento seguido para la concesión de ayudas periódicas individualizadas a favor de ancianos y enfermos incapacitados para trabajar con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social. *BOJA*, nº 96, 1.12.1989.
- Decreto 201/1989, de 26 de septiembre, por el que se modifica la estructura administrativa superior del Instituto Andaluz de Servicios Sociales. *BOJA*, nº 76, 29.9.1989.
- Decreto 202/1989, de 3 de octubre, por el que se crea el Plan Nacional de Barriadas de Actuación Preferente. *BOJA*, nº 79, 7.10.1989.
- Decreto 262/1989, de 19 de diciembre, por el que se establecen diversas medidas administrativas para agilizar los procedimientos de tramitación y pago de las prestaciones previstas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos y de las ayudas periódicas individuales a favor de enfermos e incapacitados para el trabajo, con cargo al Fondo Nacional de Asistencia Social. *BOJA*, nº 16, 20.2.1990.
- Decreto 28/1990, de 6 de febrero, por el que se establecen los requisitos para ingreso y traslado en residencias para la tercera edad y los centros de atención a minusválidos psíquicos adscritos al Instituto Andaluz de Servicios Sociales. *BOJA*, nº 27, 30.3.1990.
- Decreto 61/1990, de 27 de febrero, por el que se establece el sistema de adjudicación de plazas de guarderías infantiles, gestionadas por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales. *BOJA*, nº 25, 23.3.1990.
- Decreto 172/1990, de 5 de junio, que modifica el Decreto 103/1989, de 16 de mayo, por el que se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, nº 55, 3.7.1990.
- Decreto 173/1990, de 5 de junio, por el que se modifica el Decreto 252/1988, de 12 de junio, de organización del Instituto Andaluz de Servicios Sociales. *BOJA*, nº 55, 3.7.1990.

- Decreto del Presidente 223/1990, de 27 de julio, sobre reestructuración de Consejerías. *BOJA*, n^o 63, 28.7.1990.
- Decreto 287/1990, de 11 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales. *BOJA*, n^o 77, 13.9.1990.
- Decreto 366/1990, de 23 de octubre, por el que se modifica el Decreto 202/1989, de 3 de octubre, que crea el Plan de Barriadas de Actuación Preferente. *BOJA*, n^o 91, 2.11.1990.
- Decreto 368/1990, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Programa Especial de Intervención sobre Drogodependencias en Barriadas de Actuación Preferente y zonas de alta incidencia. *BOJA*, n^o 91, 2.11.1990.
- Decreto 400/1990, de 27 de noviembre, por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. *BOJA*, n^o 99, 30.11.1990.
- Decreto 37/1991, de 12 de febrero, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Asuntos Migratorios. *BOJA*, n^o 19, 12.3.1991.
- Decreto 81/1991, de 16 de abril, por el que se crea la Oficina del Plan de Barriadas de Actuación Preferente en la Consejería. *BOJA*, n^o 28, 19.4.1991.
- Decreto 82/1991, de 16 de abril, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Barriadas de Actuación Preferente de la Junta de Andalucía. *BOJA*, n^o 28, 19.4.1991.
- Decreto 161/1991, de 30 de julio, de adaptación de determinados preceptos del Decreto 94/1989, de 3 de mayo, por el que se dictan las normas de registros y acreditación de Entidades y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA*, n^o 68, 3.8.1991.
- Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios. *BOJA*, n^o 17, 25.2.1992.
- Decreto 13/1992, de 4 de febrero, de reestructuración de la Comisión Delegada de Bienestar Social de la Junta de Andalucía. *BOJA*, n^o 20, 5.3.1992.
- Decreto 72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía. *BOJA*, n^o 44, 23.4.1992.
- Decreto 133/1992, de 21 de julio, por el que se establece el Régimen Transitorio en la aplicación del Decreto 72/1992, de 5 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte en Andalucía. *BOJA*, n^o 70, 23.7.1992.
- Decreto 31/1993, de 16 de marzo, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de ancianos y enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de las personas con minusvalías, beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos. *BOJA*, n^o 34, 3.4.1993.
- Decreto 40/1993, de 13 de abril, por el que se modifica parcialmente el Decreto 61/1990, de 5 de junio, por el que se establece el sistema de adjudicación de plazas de guarderías infantiles, gestionadas por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales. *BOJA*, n^o 39, 17.4.1993.
- Decreto 45/1993, de 20 de abril, por el que se regula el voluntariado social a través de entidades colaboradoras. *BOJA*, n^o 55, 25.5.1993.
- Decreto 117/1993, de 7 de septiembre, por el que se crea en la Consejería la Dirección General de Acción Social. *BOJA*, n^o 98, 10.9.1993.
- Decreto 10/1994, de 11 de enero, por el que se fija la cuantía para el año 1994, de las ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de las personas

- con minusvalías beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos. *BOJA*, n^o 5, 15.1.1994.
- Decreto 16/1994, de 25 de enero, sobre autorización y registro de centros y establecimientos sanitarios. *BOJA*, n^o 14, 5.2.1994.
 - Decreto 68/1994, de 22 de marzo, por el que se establecen medidas especiales en materia de drogodependencias. *BOJA*, n^o 51, 16.4.1994.
 - Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto, sobre reestructuración de Consejerías. *BOJA*, n^o 121, 3.8.1994.
 - Decreto 154/1994, de 10 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales. *BOJA*, n^o 129, 13.8.1994.
 - Decreto 477/1994, de 27 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de las personas con minusvalías, beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos. *BOJA*, n^o 16, 28.1.1995.
 - Decreto 277/1995, de 7 de noviembre, por el que se regulan el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Mayores. *BOJA*, n^o 159, 15.12.1995.
 - Decreto 290/1995, de 12 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos incapacitados, beneficiarios de ayudas periódicas individualizadas y a favor de las personas con minusvalías, beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos. *BOJA*, n^o 166, 28.12.1995.
 - Decreto 298/1995, de 26 de diciembre, por el que se aprueban los criterios para la adaptación de los edificios, establecimientos e instalaciones de la Junta de Andalucía y sus empresas públicas al Decreto 72/1992, de 5 de mayo. *BOJA*, n^o 18, 6.2.1996.
 - Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía. *BOJA*, n^o 39, 28.3.1996.
 - Decreto del Presidente 382/1996, de 1 de agosto, sobre reestructuración parcial de Consejerías. *BOJA*, n^o 89, 2.8.1996.
 - Decreto 396/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales. *BOJA*, n^o 90, 6.8.1996.
 - Decreto 453/1996, de 1 de octubre, por el que se crea el Foro de la Inmigración en Andalucía. *BOJA*, n^o 119, 17.10.1996.